

COMITÉ DE PROVINCIAS
Reunión Plenaria

Debate Jurídico sobre el art. 124 de la Constitución Nacional

Emb. Eduardo Iglesias: ¿se puede reglamentar el art. 124 CN¹ por el Congreso, o es una atribución exclusiva de las provincias?

Dr. Alberto Dalla Vía: ¿el Estado federal puede reglamentarlo? Hay quienes sostienen que debe hacerse por medio de un acuerdo marco (como la coparticipación). Otros afirman que quien debe hacerlo es la Corte, por su competencia originaria y exclusiva, y en un conflicto concreto que le sea presentado. Pero para él, en cambio, **es el Congreso quien debe reglamentar**. El art. 121 CN² hace reserva (al igual que la X Enmienda de EE.UU.) de las competencias no delegadas por las provincias, pero la competencia sobre las relaciones internacionales sí es delegada al gobierno federal. El art. 124 CN nuevo sigue el método de acuerdo de alcance parcial: pero introduce una confusión al repetir “con conocimiento del Congreso”, tal como lo hace el art. 125 CN³. Alberdi sostuvo que el Gobierno federal tiene competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Pero en la sesión constituyente del 30/IV/53 se modificó el argumento alberdiano: se agregó “con conocimiento del Congreso” para no alterar las facultades provinciales. Aquí aparece el dilema de hierro: ¿pueden las provincias celebrar tratados cuando no se afectan cuestiones de política exterior? Piombo sostenía que las provincias pueden celebrar convenios de rango menor, pero no tratados (pero él disiente, pues no parece haber diferencias cualitativas entre ambos tipos de acuerdo). Reforma de 1994: las provincias también trataron el tema.

¹ Art. 124 CN: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

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

² Art. 121 CN: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

³ Art. 125 CN: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal, y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

Emb. Eduardo Iglesias: han habido casos de provincias que han negociado con otras provincias o regiones de otros países, donde estas últimas contaban con la autorización directa del gobierno federal. (ej. Chubut y Santa Cruz negociaron con Santiago, quien contaba con la anuencia del gobierno central de Chile).

Dr. Alberto Dalla Vía: existen cláusulas federales en los pactos internacionales, dirigidas a los Estados federales: pero dicen que es una cuestión de derecho interno. **Internacionalmente la responsabilidad es del Estado federal**, que tiene la facultad de las relaciones exteriores. Habría que aprobar una ley reglamentaria, porque hay temas definidos en el propio artículo, pero el problema es ver quién pone el límite.

Cons. Alan Beraud: las provincias pueden celebrar tratados internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación. Pero esta facultad en materia de política exterior está delegada en el Gobierno federal: **el ejercicio de esta facultad, que es originaria de las provincias, está condicionada por el límite de la compatibilidad** con la política exterior nacional y la no-afectación del crédito público. Pero además de esta restricción originaria, constitucional, existe también una **limitación por las consecuencias de la acción**, es decir, el tema de la responsabilidad internacional. En definitiva, **debe definirse por una reglamentación del Congreso** [igual que Dalla Vía]. Los tratados que celebren las provincias serán de desconocimiento del Congreso, porque éste no tiene que aprobar nada. Pero no es bueno que las provincias tengan un *circuito autónomo* en materia de relaciones exteriores. ¿Hasta dónde llega la no-afectación? **Hay que ponerle límites** para que funcione acabadamente. Es más fácil que salga por medio de un **acuerdo nación-nación** y luego *habilitarlo* a las provincias para que éstas celebren tratados internacionales.

Dr. Luciano Fabris (Secretario RR.II. de la provincia de Chaco): existe una cláusula federal en la Constitución de Chaco, que le habilita para celebrar tratados internacionales. **La CN no habilita a las provincias a tener relaciones exteriores propias, pero sí relaciones internacionales.** Siempre con conocimiento de la Cancillería y del Consejo Federal de Inversiones. Ej.: convenio entre Chaco y Trento. **Agregar una legislación más sería una redundancia.**

Dr. Daniel Sabsay: es imposible no relacionar el art. 124 CN con el art. 125 CN (siendo que este último se aparta del artículo inspirador de la Constitución de EE.UU., el cual no permite tanta autonomía a las provincias o estados). Bidart Campos es el único gran constitucionalista que sostiene que “conocimiento” es igual a “consentimiento” (no sabe con qué argumentos), y propone una ley de habilitación (como la que ha hecho mención el Cons. Alan Beráud): pero Sabsay advierte que sería de *lege ferenda*. Es una **cláusula de resguardo** para decir “esto es nuestro”; las provincias se reservan, por ejemplo, los recursos naturales (lo que es redundante). **Es una facultad en tan magnitud “no-delegada” que es conservada. Pero hay que ver qué problemas ocurren en la práctica.** Cualquier Estado extranjero unitario tratará, antes de celebrar un tratado con una provincia, de consultar a la Cancillería argentina para ver si afecta los tres límites del art. 124 CN, especialmente en materia económica (consultará incluso a los organismos internacionales de crédito). Ve más engorroso el art. 125 CN que el art. 124 CN., pero admite que no es un tema que atañe a esta reunión. Sostiene que Piombo es bastante razonable [diferencia con Dalla Vía]. **A las provincias les es difícil trasladar a sus esferas lo**

que ocurre en el ámbito federal, es decir, la escala jerárquica compuesta por el art. 75 inciso 22 CN más el art. 31 CN.⁴ Cita el caso del tratado entre Santa Cruz y Chubut para la pesca en el Golfo San Jorge. A los dos años de celebrado, el tratado es denunciado por Chubut, al declarar la emergencia en materia pesquera y prohibir la pesca: esta denuncia impide el cumplimiento de los derechos adquiridos por una empresa pesquera. ¿Es compatible la denuncia de un tratado con los límites del orden federal, y en relación con el art. 27 Convención de Viena? Para Sabsay no, es inconstitucional. **No hay un régimen en materia de convenios internacionales para las provincias:** pocas provincias reproducen en sus constituciones el esquema piramidal del art. 75 inc. 22 CN más el art. 31 CN. **Las provincias deberían auto-limitarse a través de un convenio interprovincial** (por medio del Consejo Federal de Inversiones), para dar más seguridad jurídica a la materia. Es compatible con el federalismo argentino, cuyas provincias se han preservado las facultades. De hecho, **no ve atinado que el Congreso nacional legisle** [diferencia con Dalla Vía y Beraud]. Hay que recordar los aportes de ¿Antonio Hernández? en esta materia, al igual que los del Dr. Frías (actos federales divisibles por etapas).

Min. Juan Sola: en EE.UU. las competencias entre las provincias y la nación están bien distribuidas: la nación prevalece sobre los estados en materia de relaciones internacionales. Este esquema es tomado por Argentina, pero en forma menos acentuada: tratados parciales, *compacts* o *agreements*. La palabra “conocimiento” es *equivoca*: se le pide al Congreso que conozca, pero éste no hace nada, ni siquiera lleva un registro. Es un tema menos judicial de lo que parece. Una alternativa es Suiza: no hay agentes federales sino locales; la competencia es federal y el actor es local. Este sistema en Argentina no funcionó, aunque está en la CN. Doctrina del “proceso político” en EE.UU. (caso *García*): la Corte trató de no limitar las competencias. Las provincias son parte de la organización federal, y son agentes del proceso federal. **El Congreso federal puede legislar sobre todo, porque allí están íntegras las provincias. Podría haber una ley** [igual que Dalla Vía y que Beráud; en disidencia con Sabsay]. Aunque en lo formal piensa igual que Sabsay y Frías, pues **en realidad, sería un convenio, no una ley**. La razón es que si no hay una ley, **pueden surgir conflictos** [igual que Sabsay]. Ej. el caso *Corpus* y la provincia de Misiones: es un conflicto entre el gobierno provincial y el nacional. **La salida negociada es más prudente.**

⁴ Art. 75 inc. 22 CN: “Corresponde al Congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

[Cita once tratados de derechos humanos]; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

Art. 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 en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859”.

Dr. Alberto Dalla Vía: es un error y un prejuicio plantear el tema en torno a una confrontación entre Nación y provincias: porque en definitiva, como decía Mitre, “**la Nación es el conjunto de las provincias**” [igual a Sola]. La Nación se conforma por las provincias, tal como lo establece el Preámbulo del '53. Porque sino crece la desconfianza. El Congreso es la caja de resonancia de la Nación y las provincias. Si estas últimas representan o no a los pueblos provincianos es otro tema. **Una ley sería la expresión de la voluntad general de la Nación.** La competencia de las relaciones exteriores está delegada, sin ninguna duda, en el Gobierno federal. Argentina es *un Estado federal y no una Confederación*, donde las relaciones exteriores pueden estar divididas entre diferentes órganos, provinciales o nacionales. En un Estado federal está unificado en el Gobierno federal. **Existen zonas de conflicto** [igual que Sabsay y Sola]. **La Nación tiene derecho constitucional para resguardarse sus límites** en materia de relaciones exteriores, para preservar una competencia internacional. **No se trata de una ley impuesta, sino de un debate legislativo.** Hay un problema de escalas. No es Nación contra provincias, sino provincias como integrantes de la Nación.

Emb. Eduardo Iglesias: en el caso de *Corpus*, ¿el plebiscito provincial es vinculante al gobierno federal en materia de política exterior? No hay que perder de vista los **conflictos concretos que se pueden suscitar en la práctica** [igual que Sabsay, Sola y Dalla Vía].

Dr. Daniel Sabsay: ha caído la rigidez de las competencias. Las obras hidroeléctricas, como Río Grande, se hicieron bajo dictaduras, un régimen político totalmente centralizado. **Ahora, en democracia, hay que consultar**, consensuar, terminar con el centralismo. Ejemplo: caso *Roca*.

Emb. Julio Barberis: son pocos los países en los que los estados provinciales celebran tratados internacionales. Los ejemplos son: los cantones suizos; los *länders* alemanes; y la provincia canadiense de Québec, donde se lleva al máximo este tema, pues en determinadas materias le corresponden facultades internacionales a la propia provincia. Y el otro país somos nosotros. **El crédito público de la nación no puede ser afectado por la provincia: si esto ocurre, el responsable en el ámbito internacional no es el Estado federal, sino la provincia.** (El único caso similar es el de la vieja U.R.S.S., donde el Estado federal no respaldaba la política exterior de Bielorrusia). Las provincias están antes, delegaron la competencia en materia de relaciones exteriores, pero se guardaron algo: **eso que se guardaron no es necesario (ni constitucional) que sea reglamentado por la Nación** [igual que Sabsay; en disidencia con Dalla Vía, Beráud y Sola]. Las provincias tienen límites, y si se extralimitan, está la Corte federal para declarar la inconstitucionalidad. En materia económica existe un límite importante. Es facultad de la provincia, y ésta es responsable. Caso *Corpus*: dictamen del Ministro Sola, en ocasión del plebiscito de 1997. Acuerdo entre la Nación y Paraguay para construir la represa en Misiones. La provincia llamó a un plebiscito, que resultó contrario a la construcción de la represa. Misiones reclamaba que Paraguay la oyerá. Acuerdo entre el Estado federal y la provincia para delimitar las atribuciones de cada una, y luego la Nación celebró un tratado internacional con Paraguay. El recurso natural (el río) es propio de la provincia, sólo la navegación es de la Nación.

Emb. Eduardo Alberto Iglesias: hay que ver los casos concretos, porque sino se paraliza el país, al gobierno federal.

Dr. Daniel Sabsay: los tratados celebrados durante las dictaduras, en materia de recursos naturales, no contaron con la consulta a las provincias.

Dra. Lilian del Castillo: pero esos tratados fueron aprobados por el Congreso, donde participan las provincias [igual que Sola y Dalla Vía], por lo que no se podría decir que fueron inconsultas. Ej. Salto Grande.

Dr. Alberto Dalla Vía: las provincias, para celebrar tratados, deben comprometer su crédito público o recibir la garantía del Estado federal; de lo contrario, ningún Estado extranjero accedería a arriesgarse.

Emb. Julio Barberis: si hay una provincia que puede manejarse sola, debe ser responsable internacionalmente por sí misma, sin requerir el apoyo de la Nación. Cita la **Resolución 1085 del B.C.R.A.**

Min. Juan Sola: si las provincias fueran financieramente solventes, no se requeriría la garantía del Ministerio de Economía y del Banco Central. Pero tienen problemas de desórdenes fiscales. **No pueden autofinanciarse** como Baviera o Trento.

Emb. Julio Barberis: el art. 5° CN sostiene que cada provincia debe asegurar su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Por ende, hoy **muchas provincias son políticamente inviables**, ficticias, porque no pueden pagar esos requisitos.

Dr. Alberto Dalla Vía: y los impuestos son *coparticipables*, lo que es diferente a decir que deben ser coparticipados; es voluntario, potestativo de las provincias.

* * *

Resumen:

La *reglamentación* del art. 124 CN debe ser hecha por:

- a) el Congreso: Dalla Vía, Beraud y Sola.
- b) las provincias: Sabsay.
- c) ninguno: Fabris y Barberis.

En el *Congreso* están representadas todas las provincias: Sola, Dalla Vía y del Castillo.

La *responsabilidad internacional* por la conducta ilícita provincial recae sobre:

- a) el Gobierno federal: Dalla Vía y Beraud.
- b) la propia provincia: Barberis.

Importancia de los *conflictos* en la práctica: Sabsay, Sola, Dalla Vía e Iglesias.

Coordinación y transcripción: Lic. Ab. Juan José Carbajales.