

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CARRERA DE ABOGACÍA**

**CUADERNOS DE ESTUDIO**

---

**UNIDAD II**

**DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”**

**Profesor Titular:** PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

**Profesro Ayudante:** PROF. MGR. JOSE M<sup>º</sup> PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

**DERECHO PUBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL  
CUADERNOS DE ESTUDIO 2008****UNIDAD II**

– Norma Bonifacino & Silvina Álvarez –

**A) PODER CONSTITUYENTE DE LAS PROVINCIAS****Preguntas Clave**

- 1) Que es el Poder Constituyente y qué son los poderes constituidos?
- 2) Cómo se clasifica el Poder Constituyente?
- 3) Quién es el titular del Poder Constituyente?
- 4) Cuáles son los límites del Poder Constituyente?
- 5) Tienen Poder Constituyente las provincias argentinas? Qué norma de la C.N. lo reconoce?
- 6) ¿Cuál es el marco jurídico al cual deben ajustarse las provincias al ejercer su poder constituyente? Conceptualice cada una de las exigencias de la Constitución Nacional a los poderes constituyentes provinciales.
- 7) ¿El Poder Constituyente de las provincias es originario o derivado?
- 8) ¿Por qué se dice que el poder constituyente provincial es de segundo grado?
- 9) ¿Que sistemas de reformas de las constituciones provinciales existen? En qué se diferencian?
- 10) ¿Cuáles son los límites materiales y temporales de las atribuciones de una convención reformadora?
- 11) ¿Cuál es el sistema de reforma en la Constitución de Córdoba? Describa detalladamente el procedimiento y las etapas en que se divide.
- 12) Qué tipos de causas pueden hacer inconstitucional una reforma constitucional provincial?
- 13) Quién puede declarar la inconstitucionalidad de una reforma constitucional provincial y cuál es el procedimiento?
- 14) Existe alguna provincia cuya constitución contemple un sistema especial de control de constitucionalidad de la reforma constitucional? En su caso: ¿qué provincia es y cuál es la especificidad del sistema?

**Actividades:**

**1) Leer los Arts. 196 y s.s. de la Constitución** de la Provincia de Córdoba, y analizar: ¿cuáles son los pasos a seguir para la Reforma de la Constitución provincial? ¿quiénes pueden presentar el proyecto de Declaración de Necesidad de Reforma? ¿qué mayoría requiere? ¿puede ser vetado por el Poder Ejecutivo? ¿qué diferencia hay entre la exigencia constitucional de publicación de las leyes y la de la declaración de necesidad de la reforma? ¿Cómo se integra la Convención Constituyente? ¿Tiene límite temporal la Convención para expedirse?

**2) Indique si son verdaderas (V) o falsas (F) las siguientes afirmaciones respecto del poder constituyente en Córdoba:**

- a. El Poder Constituyente es equivalente al Poder Constituido.  V /  F
- b. El Poder Constituyente es ejercido directamente por el pueblo.  V /  F
- c. El poder constituyente originario de las provincias argentinas es ilimitado.  V /  F
- d. Sólo se pueden reformar los artículos previstos en la declaración de necesidad de reforma.  V /  F
- e. El poder constituyente provincial tiene límites en la Constitución Nacional.  V /  F

**3) El bloque de legisladores del partido A presenta un proyecto de declaración de necesidad de reforma de la Constitución Provincial. Convocada la sesión para su tratamiento concurren 45 legisladores y lo aprueban con el voto favorable de 30. Remitido el proyecto al Poder Ejecutivo para ser promulgado, éste lo veta. Es procedente el veto del poder ejecutivo provincial?. Es válida?**

**B) EL ESTADO PROVINCIAL AUTÓNOMO – ELEMENTOS CONSTITUTIVOS****Preguntas Clave**

- 1) ¿Por qué decimos que las provincias son sujetos de la relación federal argentina? ¿Qué disposiciones de la C.N. dan sustento a su respuesta?
- 2) ¿El Estado Federal ha preexistido a las provincias o ha sido a la inversa?
- 3) ¿Puede decirse que las provincias son verdaderos Estados si, a su vez, forman parte del Estado Federal?
- 4) ¿Qué elementos constituyen al Estado Provincial?
- 5) ¿Qué se entiende por población como elemento del Estado Provincial.
- 6) ¿Quiénes conforman la población de la provincia?
- 7) ¿Cómo se clasifica la población de la provincia?
- 8) ¿Puede una provincia dictar normas sobre ciudadanía provincial?
- 9) ¿La población es dinámica o estática?
- 10) ¿Como incide la globalización en los grupos sociales?
- 11) Incide el aumento de la población en la organización institucional del las prestaciones del Estado?
- 12) ¿A qué denominamos territorio provincial?
- 13) ¿Qué comprende el territorio de las provincias?
- 14) ¿Quién tiene atribución constitucional para fijar los límites interprovinciales?
- 15) ¿Cuál es la función de la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales (Ley 21.583)?
- 16) ¿Qué garantías establece la Constitución Nacional para resguardar la integridad territorial de las provincias?
- 17) ¿Qué diferencia hay entre el simple “abandono de jurisdicción de parte del territorio provincial”, la “cesión de propiedad de parte del territorio provincial” y el “desmembramiento territorial”?
- 18) ¿Cuál o cuáles de los supuestos mencionados en el punto anterior es el contemplado en los arts. 3 y 13 C.N.?
- 19) ¿Qué exigencias establece la Constitución de Córdoba para aprobar cada una de esas medidas? ¿Qué exigencias establece la otra constitución que Ud. estudia?
- 20) ¿Qué disposiciones de la Constitución Nacional y de constituciones provinciales conoce que resguarden los derechos de las provincias sobre su subsuelo y su mar territorial?
- 21) ¿Qué es el poder del Estado y qué se entiende por soberanía?
- 22) Funcionalmente en que órganos se divide el poder del Estado Federal y de los estados provinciales?
- 23) ¿En quién reside la soberanía y cómo la ejerce según la Constitución de Córdoba?
- 24) ¿Puede decirse que los Estados provinciales ejercen la soberanía, al menos en los ámbitos de poder que conservan? ¿O es más correcto decir que el poder de las provincias es autónomo y el del Estado Federal es soberano?
- 25) ¿Qué se entiende por autonomía provincial y cuál es su alcance?
- 26) ¿Qué artículos de la CN receptan la autonomía del Estado Provincial?

**Actividades:****Señale la Opción correcta:**

1. Los límites del territorio provincial lo determina originariamente:
  - a) La Legislatura de cada provincia.
  - b) La Legislatura de cada provincia y el Congreso de la Nación conjuntamente.
  - c) El Congreso de la Nación.
2. La modificación de los límites de una provincia reduciendo su territorio la puede disponer:
  - a) El Poder Legislativo de la provincia.
  - b) El Congreso de la Nación.
  - c) La Legislatura de la provincia y el Congreso de la Nación conjuntamente.
3. La integridad territorial está garantizada:
  - a) En las constituciones provinciales.
  - b) En la constitución nacional.
  - c) a y b son correctas.

4. El Congreso de la Nación sanciona un ley con el fin de formar una nueva provincia que comprendería parte del territorio norte de Córdoba y el sur de Santiago del Estero, razón por la cual las provincias involucradas tendrían que ceder parte de su territorio. En relación a la provincia de Córdoba, ¿está obligada a ceder su territorio provincial o puede negarse? Fundamente su respuesta con artículos de la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Córdoba.

5. Busque datos de la provincia de Córdoba en el último censo, sobre población, densidad poblacional y población activa económica ocupada.

6. La Legislatura Provincial crea un impuesto sólo destinados a vecinos de otras provincias que realicen una actividad comercial dentro del territorio provincial. Concorre a su estudio el Sr. González, domiciliado en Villa Mercedes, San Luis, a fin de consultarle si esta ley es constitucional o no. ¿Que le respondería? Fundamente su respuesta.

**7. Señale las opciones correctas:**

7.1. La provincia de Córdoba se organiza:

- a) Como un estado social.
- b) Como un estado de derecho.
- c) Como un estado social de derecho.

7.2. La forma de gobierno de la provincia de Córdoba es:

- a) Representativa, republicana y federal.
- b) Representativa y republicana.
- c) Representativa, republicana y democrática.

7.3. La soberanía reside en:

- a) En el gobierno.
- b) En pueblo.
- c) Las opciones a y b son correctas.

**8. Indique si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas**

- a) El poder de las provincias es originario e inherente a ellas.
- b) Las provincias sólo ejercen el poder que les ha delegado la Nación a través de la Constitución.
- c) En todas las materias en las que las provincias ejercen su poder, lo hacen subordinadas al Gobierno Federal.
- d) El poder de las provincias no está subordinado al Gobierno Federal sino únicamente a la Constitución Nacional.
- e) Una ley del Congreso puede traspasar válidamente poderes de las provincias al Gobierno Federal.

### C) INTERVENCIÓN FEDERAL

#### Preguntas Clave

- 1) ¿El goce de la autonomía de las provincias les está garantizado sin ningún condicionamiento o hay condiciones establecidas por la C.N.?
- 2) ¿Qué causales contempla la C.N. para habilitar la intervención federal y cómo se clasifican?
- 3) Analice cada una de las causales y señale ejemplos de casos en los que se configurarían.
- 4) ¿Cuál es el fundamento de la Intervención Federal?
- 5) ¿Qué órgano declara la Intervención Federal? ¿Qué disponía al respecto la Constitución Nacional antes de la reforma de 1994?
- 6) ¿Puede el Poder Judicial revisar si la declaración de intervención federal es válida constitucionalmente?
- 7) En base a las disposiciones de la Constitución Nacional: ¿considera Ud. que la intervención federal debe necesariamente traer aparejado el desplazamiento de autoridades provinciales o sería admisible una intervención que no revoque definitivamente el mandato popular provincial?
- 8) ¿Qué efectos produce la intervención federal conforme a la práctica constitucional de nuestro país?

- 9) Según esa misma práctica constitucional: ¿Qué alcances puede tener la intervención federal (al PL, al PE, al PJ, a dos de ellos o a los tres) y en qué difieren los efectos en cada caso?
- 10) ¿Quién designa al Interventor Federal y de quién depende jerárquicamente?
- 11) ¿Qué atribuciones y qué deberes tiene el Interventor Federal?
- 12) ¿El Interventor Federal en una provincia es un funcionario provincial?
- 13) ¿Hay en las constituciones provinciales normas que impongan límites a las atribuciones del interventor federal? ¿Qué eficacia tienen esas normas?

### Actividades:

#### 1) Indique si son verdaderas (V) o falsas (F) las siguientes afirmaciones:

- La intervención federal sólo puede ser requerida por las autoridades provinciales.  V /  F
- La intervención federal sólo puede ser dispuesta por decisión unilateral del gobierno federal.  V /  F
- El Congreso de la Nación dispone la intervención federal.  V /  F
- Se pueden intervenir uno o todos los poderes de la provincia intervenida.  V /  F
- El Congreso de la Nación designa el interventor federal.  V /  F
- El interventor federal tiene idénticas facultades que el Gobernador de la Provincia y la Legislatura si la intervención alcanza a ambos poderes.  V /  F

#### 2) Señale las opciones correctas:

- La intervención federal es:
  - Una garantía constitucional.
  - Una limitación a la autonomía provincial que deriva del principio de solidaridad federal.
  - Las opciones a y b son correctas.
- Se puede intervenir:
  - Al poder ejecutivo provincial.
  - Al poder judicial provincial.
  - Al poder legislativo provincial.
  - Ninguna de las anteriores es correcta.
  - Las opciones a, b y c son correctas.
- Intervenido el poder legislativo provincial:
  - Sus miembros cesan en sus cargos.
  - Sigue funcionando normalmente.
  - El interventor tiene atribuciones legislativas.
  - Las opciones a y c son correctas.
- El interventor federal debe cumplir sus funciones conforme:
  - Con la Constitución Nacional.
  - Con las instrucciones que le imparta el Presidente.
  - Con la constitución y leyes provinciales.
  - Las opciones a y b son correctas.
  - Las opciones a, b y c son correctas.

#### 3) Responda fundamentadamente la siguiente hipótesis práctica:

La Legislatura de una provincia, frente a la falta de recursos fiscales para cumplir con las obligaciones del Estado, dicta una ley que reduce los sueldos de los funcionarios y empleados públicos y las jubilaciones en un 40%. Frente a ello se desata una ola de protestas violentas. Teniendo en cuenta esa situación, el Poder Ejecutivo Nacional manda al Congreso un proyecto de ley que dispone la intervención a los tres poderes de la provincia.

- Si Ud. fuera Senador Nacional por una provincia distinta de la intervenida: ¿Votaría por aprobar el proyecto, por rechazarlo o por introducirle modificaciones? ¿Con qué argumentos fundamentaría su postura?
- Suponiendo que el Congreso Nacional ha aprobado la ley que dispone la intervención federal y el Gobernador de la Provincia que va a ser intervenida le consulta a Ud. sobre la posibilidad de plantear alguna acción judicial para impedir que se concrete la intervención: ¿Qué le respondería y con qué fundamentos?

**BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

- CORDEIRO PINTO, Luis, pág. 133,147, Derecho Público Provincial, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, pág. 31, 56, Provincias y Nación, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires 1996
- FRIAS, Pedro J., pág.16, 17, La Nueva Constitución de Córdoba, Ed. Marcos Lerner Editora Cordobesa, Córdoba, 1992
- FRIAS, Pedro J., pág. 247, 249, 257, 265, Derecho Público Provincial, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.
- HERNANDEZ, Antonio M., Pág.155, 183, Derecho Público Provincial, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- MARTINEZ PAZ, Fernando “La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional, Ed. Advocatus, Córdoba, 2003.
- MOONEY, Alfredo Eduardo, pág.112, 120, 131, 132, “La Constitución de la Provincia de Córdoba”, Ed. Advocatus, Córdoba, 1991
- Anexo: BONIFACINO, Norma, “El Estado Provincial Hoy. Naturaleza y Elementos”, Córdoba, 2006

**ANEXO I**  
**SISTEMATIZACIÓN DE IDEAS CLAVES**

**EL ESTADO PROVINCIAL HOY. NATURALEZA Y ELEMENTOS.**

Algunas Claves para la identificación de problemas actuales fundamentales desde la perspectiva de análisis del Modelo Jurídico Multidimensional de Fernando Martínez Paz (h)

*Por Norma E. Bonifacino <sup>1</sup>*

Un paradigma es una imagen básica del objeto de una ciencia. Permite definir qué es necesario estudiar, qué preguntas deben responderse y cómo y cuáles son las reglas a seguir para interpretar las respuestas.

Fernando Martínez Paz (h)

**SUMARIO**

Objeto del Derecho Público Provincial y Municipal. Aproximación a una conceptualización del Derecho Público Provincial Argentino a partir del modelo de análisis multidimensional. Constitución y Estado. Qué es el Estado. Naturaleza del Estado Provincial. Cambio de Roles - Cambio de Legitimación. Incorporación del Contexto. Precisiones acerca del concepto de Globalización. Impacto en los Elementos del Estado. Autonomía. Población. Territorio. Poder. La Institución Estatal. El Estado Democrático. Características del Estado Democrático. Virus Actuales de la Democracia. Reflexiones Finales.

Objeto del Derecho Público Provincial y Municipal

Toda vez que la epistemología estudia la investigación científica y su producto, el conocimiento científico, constituye una disciplina filosófica cuyo objeto significa someter a un examen crítico el objeto de una disciplina particular. De manera tal que, reconocidos los problemas, es necesario encontrar claves y propuestas para enfrentar las exigencias del conocimiento científico. Ello traduce asimismo la incorporación de la realidad como fuente del Derecho en todas sus dimensiones.

En la línea de pensamiento antes descripta, aparece significativo recordar las principales cuestiones objeto de estudio en el Derecho Público Provincial y Municipal:

1. La problemática del hombre, sus características, y su entorno comunal, municipal, provincial, regional y nacional, en el contexto posmoderno.
2. El Status jurídico de las personas en cada uno de los ámbitos institucionales referidos, lo que nos lleva al análisis del plano de las relaciones.
3. Potestades y Límites de las autoridades que integran el gobierno de los diferentes niveles de Estados, que como sujetos colectivos interactúan en nuestro sistema federal.

Objeto del Derecho Público

4. Relaciones de los sujetos de la federación. Estados Provinciales, Estado Federal, Municipios.
5. Antecedentes históricos, instituciones vigentes e instituciones necesarias en el derecho público positivo provincial y municipal. Organización y Funcionamiento.
6. Teoría y Práctica institucional.

---

<sup>1</sup> Ab. Mgter. Norma E. Bonifacino. Docente de la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.C.

Aproximación a una conceptualización del Derecho Público Provincial Argentino desde la perspectiva de análisis multidimensional

De manera tal que en mi criterio, en el marco de la postura epistemológica adoptada, el Derecho Público Provincial Argentino, es la disciplina que tiene como objeto

-estudiar y analizar el pasado, presente y futuro de las acciones y relaciones entre los diversos órdenes jurídico políticos del Estado Federal,

-regular su dinámica, y organizar sus gobiernos,

-a efectos de construir la respuesta jurídica que viabilice para sus habitantes, como sujetos simultáneos de Municipios,

Provincias y Nación,

-el reconocimiento y el cumplimiento de las declaraciones, derechos y garantías consagrados para sus personas, como así también las responsabilidades éticas y los deberes que los acompañan como contrapeso,

-bajo un régimen constitucional de democracia, pluralismo (diversidad) y libertad,

-sujeto a las tensiones externas surgidas de una realidad social cambiante y compleja

-a través del modelo jurídico multidimensional.

Esto, en la misma línea de pensamiento antropocéntrica que Martínez Paz, Zarza Mensaque, Barrera Buteler, quien ha definido el Federalismo, como respuesta que se da en cada caso concreto desde el sistema político imperante, a requerimientos profundos de la naturaleza humana. (1)

El método integrador debe aunar enfoques históricos-institucionales, geográfico-espaciales, sociológicos, culturales, lógico jurídicos, axiológicos y demás aspectos complementarios, cognoscitivos e interpretativos de las realidades provinciales (modelo jurídico multidimensional).

Constitución y Estado

Zarza Mensaque (2) ha referido que el proceso de constitucionalización traduce a nivel universal la lucha permanente del pueblo para evitar los abusos del poder tratando de lograr de los gobernantes garantías específicas para el goce de las libertades y derechos, que antiguamente se basaban en principios inmutables de validez universal.

La Constitución es un conjunto de normas jurídicas fundamentales que reconocen los derechos y garantías esenciales de la población y de sus grupos y determina sus obligaciones. Establece la forma, límites y fines del Estado, sus competencias, funcionamiento y las relaciones de los órganos del poder público. Para Frías es el compromiso normativo fundamental sobre el orden social querido para una comunidad (concepto antropocéntrico).

Citando a Sagües, Zarza Mensaque (3) refiere el cuestionamiento producido en cada momento histórico en que sus dogmas chocaban con una realidad diversa y agresivamente conflictiva, produciéndose una crisis de libertad, igualdad y justicia (lo que en definitiva refleja una contradicción con los propios postulados consagrados en el preámbulo de las constituciones, entre otros).

Que es el Estado

En los términos de Pedro Frías (4), es indudable que la organización de los Estados Provinciales en nuestro sistema federal, reconoce en su esencia la existencia de una comunidad, que es local, provincial, y constituye el origen, la razón de ser y la finalidad de su organización y funcionamiento.

Barrera Buteler ha planteado el federalismo como una relación que se traba entre comunidades entendidas éstas como “sujetos colectivos que a su vez comprenden en su seno a una pluralidad de personas y comunidades menores que tienen derecho a gozar de autonomía en lo que les es propio”(5).

De manera tal que, el conocimiento jurídico entendido desde la dogmática tradicional se abre hoy a perspectivas que exigen tener en cuenta que el Estado no representa solamente la proyección sobre el plano institucional (estructura disponible de antemano) de factores lato sensu étnico culturales y



económicos, sino de valores, creencias, tradiciones claramente advertidas como exclusivas de un cierto núcleo social (La Pérgola citado por Barrera Buteler, en la tesis citada).

No caben dudas de la diferencia de enfoques entre la construcción de un concepto desde una perspectiva que coloca en el "centro del estudio y como punto de partida del objeto disciplinar al Estado mismo, su organización y funcionamiento", de la que lo concibe como "el resultante de una concepción del hombre y el mundo, una jerarquía de valores y una concepción sociocultural que define las necesidades y los intereses sociales e individuales".

Ello, toda vez la organización de la estructura y dinámica estatal aparece como el resultado esperado y deseado, instrumental a la consecución de sus objetivos: el interés general y bien común.

De manera tal que cabe preguntarse si es legítimo utilizar una teoría del siglo XVIII para abordar una realidad nueva acerca del Estado Provincial, porque cuanto más diferente aparecen las cuestiones claves que constituyen el objeto de estudio de la asignatura, mayor es la incapacidad para resolverlos con elementos teóricos superados.

J. Ladriere, citado por M. Paz (6), señala que una teoría se transforma modificando las hipótesis en que se funda y la modificación es necesaria cuando existen pruebas suficientes para rechazar las hipótesis admitidas hasta ese momento.

#### Naturaleza del Estado Provincial. Cambio de roles. Cambio de legitimación.

En un esclarecedor trabajo titulado Hombre, Sociedad, Cultura y Constitución, de Guillermo Barrera Buteler (7), al que nos remitimos, se relacionan estos conceptos de manera indisoluble, de manera tal que restaría precisar, siguiendo las enseñanzas de Martínez Paz, que el homo sapiens, homo videns, el homo economicus, constituyen fragmentaciones de un hombre social total al que se corresponden fenómenos sociales totales.

La utilización de la expresión fenómeno, se corresponde con la naturaleza dinámica de los procesos que son sucesiones de hechos, el hecho es estático-sincrónico, el fenómeno es dinámico-diacrónico. El fenómeno social total intenta denotar que en los hechos de la vida social están implicados en forma indisoluble elementos pertenecientes a todos los niveles y esferas de la realidad social y política. Y las dimensiones de que habla Martínez Paz como integrativas del núcleo del fenómeno, (social, cultural, antropológica, jurídica positiva y axiológica), no son otras que las magnitudes en que inciden tales temáticas en el fenómeno.

El carácter específico, propio, distintivo del fenómeno jurídico de los demás fenómenos, es la juridicidad, entendida en términos generales, como el efecto de las regulaciones del derecho en un determinado fenómeno. En el caso que nos ocupa, el Estado como fenómeno institución, reinsertándolo en el espacio y en el tiempo, como naturalmente se presenta.

No caben dudas que la naturaleza del Estado Provincial es la de una organización político jurídica pública autónoma pensada para dar respuesta a los objetivos constitucionales planteados desde el sistema cultural, social y económico local. Si ello es así, aparece claro la necesidad de contar nuevas conceptualizaciones que respondan a las condiciones de un proceso global en el que se produce un nuevo tipo de relaciones objeto de regulación que surge de los replanteos acerca del Estado y la sociedad y de las modificaciones del contexto.

#### Incorporación del Contexto

La cuestión se complejiza aún más, cuando queremos identificar las características del Estado (provincial) en nuestro sistema federal, en el presente, en una época en la que las investigaciones orientadas a caracterizar la situación del hombre, sociedad y su cultura, (parte de la cual es el derecho y las instituciones creadas por él como el Estado Provincial), señalan la existencia de grandes transformaciones entre las que pueden sintetizarse:

- Procesos de transición en que conviven paradigmas culturales y científicos que pierden vigencia y que se están construyendo.
- Desestructuración y reestructuración de culturas
- Anomia. Término acuñado por Durkheim y que Merton, citado por M.Paz (8) define como “una aguda disyunción entre las normas y las metas culturales y las capacidades socialmente estructuradas de los miembros de un grupo para actuar de acuerdo a ellas”. “Estado mental en el que están debilitados o quebrados, el sentido de cohesión social del individuo y la fuente de su moralidad y su derecho (Dahrendorf).
- Incertidumbre. En qué escenarios se desenvolverá la vida del hombre en un futuro no lejano. Cuáles son las prioridades jurídicas y éticas en una nueva sociedad.

### Precisiones acerca del concepto de Globalización

La globalización no es un concepto unívoco, sostiene Martínez Paz, que es tendencia de las miradas de la literatura europea y norteamericana autodefinirse como universales, instalar sus temas, su lógica, sus políticas, se enseñan tal como se plantean, y generan así una suerte de imperialismo político-económico-cultural, entendido como “dominio ideológico de un Estado sobre otro u otros de menor desarrollo” (Diccionario Enciclopédico Peuser, T. IV, 1962).

De allí que nuestra visión de la globalización, es que debe consistir en un proceso integrador, que requiere la identificación, el afianzamiento, el reconocimiento de la identidad cultural, social, económica de cada una de los Estados, y comenzará a formularse desde el núcleo social más pequeño, el vecino, la sociedad local y su consecuencia, el gobierno municipal. Si el ciudadano no se contrapone al hombre globalizado, no habrá interacción sino colonización.

Esto implica reconocer : 1. Que hay una pérdida de peso relativo del Estado que necesita afianzar y legitimar sus responsabilidades (Octavio Lanni 1998). 2. Que el control ejercido por el Estado sobre el espacio y el tiempo, fue rebasado por los flujos globales de capital, tecnología, servicios, bienes, comunicación y poder (Manuel Castells1997). 3. Que un sistema de lealtades cruzadas asedia la construcción de las identidades nacionales desplazando o cuestionando la soberanía entendida sólo como un poder público, ilimitado, indivisible y exclusivo. 4. Que la “teoría del poder” ocupa el lugar de la “teoría del Estado”, porque la globalización, dice Martínez Paz, (sobre todo a partir de los 90), ha convertido a los estados en “sujetos estratégicos” que actúan en una interacción de soberanías compartidas. Antes, el Estado no interactuaba, defendía su soberanía, ahora comparte. 5. Que existen nuevas pautas en las relaciones sociales y en los vínculos generacionales, (carácter dinámico y revisable de la cultura). 6. Que la revalorización de las identidades se efectúa a partir del pluralismo, de la diferenciación y de la complejidad concebidas como un valioso patrimonio y no como barrera que impide el progreso de la racionalidad política y jurídica (D. Zolo 1997).

### Impacto en los Elementos del Estado

#### *Autonomía*

Desde nuestra perspectiva, “la autonomía constituye una cualidad intrínseca y específica de los sujetos de la federación argentina que involucra una conjunción de factores integrada por la asignación de competencias para dictarse su propia norma fundamental en el marco del acuerdo federal suscripto con los restantes sujetos colectivos, con mecanismos propios de elección y control de sus autoridades e independencia en la fijación de políticas que traduzcan el ejercicio de poder real y capacidad de representar y expresar política y socialmente a la comunidad constituida, aptitud de generar sus propios recursos y disponer libremente los recibidos de otra jurisdicción, posibilidad real de controlar su propia política económica y la administración y gestión de funciones y servicios”.

La existencia de autonomía está directamente relacionada con la participación, que como contrapartida, requiere del Estado` educación para la ciudadanía, participación política, y responsabilidad social.

Ezequiel Ander-Egg (9), (Globalización el proceso en el que estamos metidos), plantea claramente que si el Estado-Nación está basado en la "soberanía de las instituciones políticas dentro de un determinado territorio" y si la democracia está basada en la capacidad y posibilidades de que los ciudadanos puedan decidir en relación con las cuestiones que les afectan, es evidente que el desplazamiento de poder hacia organismos internacionales, produce un vaciamiento de estas capacidades (...el mercado gobierna, el gobierno gestiona...). Frías, citado por Barrera Buteler (9) lo dice en estos términos "...el Estado Nación, sino entra en agonía va a entrar en otra configuración..."

En mi criterio, esto traduce la necesidad de

1. La creación de estructuras y modelos de organización que desarrollen conocimientos y destrezas que equilibren las desiguales posibilidades naturales de incorporarse a nuevos modos de producción, consumo y vida económica, para contrarrestar la ausencia de la justicia y equidad que traduciría la existencia de sectores sociales globalizados y no globalizados dentro de un mismo Estado.
2. Trasladar el eje de la discusión a la legitimidad de la representación legislativa, constituida por disposiciones que definan no sólo una representación cuantitativa, sino que aseguren una producción legislativa con un contenido evaluable desde la perspectiva del interés general.
3. Crear espacios de participación de la sociedad civil en el Estado que complementen y perfeccionen los institutos de democracia semidirecta.
4. Internalizar la realidad como fuente del derecho y -en ese marco- reglar la autonomía municipal y comunal como el reconocimiento y regulación de realidades existentes con la obligación del Estado de promover planes de promoción de desarrollo equilibrado.
5. El logro de eficacia en el funcionamiento del Estado, que exige -entre otros aspectos- contrarrestar el desequilibrio funcional consecuencia del desbalance de poderes, y que se manifiesta actualmente en una súper exigencia al Poder Judicial que actúa ex post facto, devaluación de la actividad legislativa a través de la delegación al ejecutivo y concesión de superpoderes, reestructuración de mayorías y minorías en la sanción de proyectos de leyes claves para el interés general, y profundizar el rol de prevención del Ejecutivo para el mantenimiento del orden social.
6. Tener en cuenta el efecto aceleración de la globalización que impide respuestas de estructuras de organización hasta ahora no flexibles como el Estado.
7. Revalorizar la importancia del juicio de validez de los títulos y sistemas de remoción para efectivizar el control de las conductas públicas.
8. Publicidad y transparencia de los actos.
9. Equilibrio entre funciones y recursos.
10. La imperiosa necesidad de interrelación vertical y horizontal en la gestión intergubernamental cuyas ventajas señala Frías enfatizando que multiplica protagonismos en escalas diversas, acerca obras y servicios a las bases sociales y libera expectativas demasiado concentradas en el gobierno central.

### *Población*

Segovia (10), siguiendo a Daniel Bell, señala en su estructura esquemática de la sociedad actual, como características de la estructura cultural el individualismo, la secularización, como objetivos: promover al desarrollo pleno del hombre, bienestar económico, social, político, cultural. Calidad de vida. Como Valor supremo la autorrealización como autenticidad de la persona. Igualdad plena y pluralismo, autenticidad. Hilo conductual?. El disvalor, sostiene, es la opresión de las expresiones individuales en todo nivel.

Si la característica por excelencia es el pluralismo, la respuesta es la integración, y desde el Estado se requiere una planificación racional de las intervenciones globales para conseguirla. Se debe pensar para el futuro.

Por otra parte, el Estado garantista debe ser un estado próspero. Ya es sabido que las nuevas constituciones consagran los derechos de la tercera generación operativamente y acciones expeditas a los legitimados para exigirlos, en lo que Segovia (11) deduce como una suerte de desconfianza hacia el legislativo. De manera tal que se impone la justicia al momento de direccionar la orientación del gasto

porque el nivel de desarrollo de los Estados es desigual y su consagración podría generar un espejismo de ilusiones (en tal sentido Mooney) (12).

Sin embargo, si bien los derechos humanos aparecen como la contrapartida de la dispersión de valores, porque afirma la necesidad de reunir ciertos principios universales de valoración, ellos mismos parecen exigir la dispersión de valores y condenar la posibilidad de construir una moral unificada de la humanidad, señala Cullen (13), pues, en ese caso, habría que suponer una igualdad de creencias o de fundamentaciones metafísicas.

Ello constituye una suerte de contradicción dialéctica entre el intento de universalizar los derechos humanos, a efectos de que todos los habitantes de diferentes Estados gocen de similares derechos y garantías, y cuál es la base o fundamentación de los derechos y garantías consagrados, ya que deberían respetar los fundamentos socio culturales, religiosos, etc., y valores locales que definen la identidad de cada pueblo y que por lo tanto, no son uniformes.

Desde la perspectiva económica, Salvador Treber (14) destaca que la evaluación de los parámetros de las contribuciones impositivas (vg. porcentaje a determinar como quantum sobre el ingreso), deben tener correspondencia con los costos de vida e ingresos per cápita por provincias, -que son absolutamente diferenciados- lo que nos lleva imponer nuevamente la realidad como fuente del derecho para el afianzamiento de la identidad local y a efectos de aventar que el sistema apuntale un modelo que contribuya a la desigualdad.

Por otra parte, no caben dudas de las consecuencias de la globalización en la conservación y protección de las identidades nacionales y culturales frente a la internacionalización de los modelos de producción y consumo (informatización). Nos planteamos entonces la importancia de la reconstrucción de las identidades locales a través de la historia.

El anonimato, la complejidad y la incertidumbre pueden encontrar significado y certeza en identidades definidas en un plano más local (Hargreaves), si la cultura visual instantánea se opone actualmente al discurso moral, es necesario la construcción de una trama moral más reflexiva, a lo que debe sumarse el efecto de la globalización en el sistema de conocimientos y creencias. La ciencia no parece estable.

#### Cuántos somos

En la provincia de Córdoba, la Población asciende a 3.066.801 habitantes. En una superficie de 165.321 Km<sup>2</sup>, la densidad de población es de 18,6 hab/km<sup>2</sup>. La superficie y población, representan aproximadamente el 8% de la total del país.

Por otra parte, la Población Económicamente Activa asciende a 1.500.000 habitantes, y la Población Económicamente Activa Ocupada, a 1.200.000, lo que representa el 40% de la población total. Cabe destacar que la capital de la Provincia de Córdoba, concentra el 42% del total de la Provincia, en relación a lo cual, la relación urbano/rural es de 42% a 58%, que están ubicados 46% en la planicie del suroeste, 8% serrano y 4% en la planicie occidental y bolsón del noroeste.

En 1991 la población urbana representaba el 86% de la población total y la rural el 14 %, en el 2001, la urbana el 88,8% y la rural el 11,2 %, lo que confirma el proceso de migración a los centros urbanos. Hay en Córdoba 160.000 asalariados en el sector público de todos los niveles.

Es significativo destacar a manera de comparación, que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (que actualmente es la Capital Federal de la República Argentina), nuevo sujeto de la relación federal con status jurídico propio particular, desde la reforma constitucional de 1994, tiene un total de población de 2.776.138 habitantes en una superficie de 203 km<sup>2</sup>, la densidad de población es de 13.675,5 hab/km<sup>2</sup> (Densidad de los 24 partidos del Gran Bs. As. 2.394,4 h/km<sup>2</sup>). Registra también la distribución de ingreso más igualitaria de los centros urbanos del país, mayores niveles de empleo, ingreso per cápita más alto y mejores niveles educativos. (15)

*Territorio*

Con la expresión territorio (del lat. territorium), el diccionario jurídico "Forum" define el espacio geográfico sobre el que se asienta un Estado, una provincia, un partido, un pueblo o una localidad, y también el lugar a que se extiende la jurisdicción ordinaria... (Talleres Gráficos "Descartes" Bs.As.1948). Para el Diccionario Enciclopédico de la Lengua Castellana Mayor (E. Codex S.A. Bs.As. 1968), comprende la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.. Así es denominado otro de los elementos del Estado.

Como el derecho regula las relaciones personales y sociales que se establecen, es imprescindible identificar el espacio como lugar y referente dentro del cual se actúa e interactúa.

Esta línea de pensamiento nos lleva al análisis de la relación actual espacio – territorio, ya que Sorokin 1960, citado por Martínez Paz (16), se refiere al espacio socio cultural, a la existencia de un universo relacional sobre redes que no se pueden controlar.

Ello exige comprender que se deben establecer pautas nuevas de regulación y control que compriman y conquisten los límites del espacio geográfico. Hoy las decisiones se ejecutan en diversos lugares al mismo tiempo. El espacio geográfico es flexible desde el punto de vista económico, no hace falta concentrar las operaciones y personas en un único lugar para la eficacia.

Las fronteras nacionales y tradicionales locales, antes demarcaciones físico – geográficas ó demarcaciones - construcciones humanas, tienen cada vez menos significado para la actividad económica y las relaciones, algunas veces virtuales, son más difíciles de regular y controlar. Existe una ruptura de la ecuación a mayor espacio mayor tiempo por el avance de la tecnología de las comunicaciones.

La superficie de la Provincia de Córdoba, es de 160.000 km, comparativamente, la superficie de toda la República Argentina de es 2.740.000 km, y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 203 Km<sup>2</sup>. (17)

*Poder*

Es un verbo sustantivado, una idea de medio a fin que contiene una relación. El poder sólo se justifica para ser ejercido y entonces cabe considerar el para qué del ejercicio del poder desde el Estado, cuya finalidad está constituida por el bien común – interés general, a través del ejercicio de su potestad de imperium

Como ya se expresara, si el Estado – Nación está basado en la "soberanía de las instituciones políticas dentro de un "determinado territorio" y si la democracia está basada en la capacidad y posibilidades de que los ciudadanos puedan decidir en relación con las cuestiones que les afectan, es evidente que las empresas multinacionales y algunos organismos internacionales, comparten poder teniendo una potencial capacidad de producir un vaciamiento de estas capacidades y estrechando los márgenes posibles de decisión política.

La Provincia de Córdoba representa aproximadamente el 8% del PBI Nacional, y recibe aproximadamente el 9% en concepto de recursos provenientes de la coparticipación federal establecida por la Ley N° 23.548.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representa aproximadamente el 26,6% del PBI Nacional. La Provincia de Buenos Aires, otro sujeto de la relación federal, el 36% del PBI Nacional.

Refiriéndose a las características del crecimiento, Salvador Treber (18) señala en los últimos diez años ha habido cambios cualitativos muy importantes, el año pasado el producto nacional creció 9,2%, el de productos geográficos de Córdoba creció 11,1%. Ha habido un cambio de producción que generó una sobrevalorización de la tierra. El presupuesto de la provincia es alrededor de 5.200 millones de pesos (El presupuesto 2007 asciende a pesos seis mil doscientos ochenta y ocho millones, ochocientos sesenta y cinco mil - \$6.288.865.000.- ley n° 9348).

Ezequiel Ander Egg (19) se pregunta si es posible una nueva forma de Estado, señalando que en la reunión llevada a cabo en Madrid (2001), en la que participaron tres figuras cumbres de la sociología contemporánea – Anthony Giddens, Alain Touraine y Manuel Castells, Este último abogó por “la construcción de nuevas formas de Estado basados en los derechos humanos”.

De lo anteriormente expresado, puede señalarse que, a efectos del ejercicio del poder, toman preponderancia actualmente las problemáticas referidas a la noción de Bien Jurídico, cuál es el Bien Jurídico protegido por la legislación, la realidad social como punto de partida de la regulación legislativa, cómo debe legislarse en cada materia y la reacción legislativa y social probable.

#### La Institución Estatal. El Estado Democrático

Fernando Martínez Paz (20) (La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional págs. 64/65) sostiene que en una sociedad compleja y en permanente cambio han cambiado las perspectivas para analizar la institución.

Gehlen 1993 señala que las instituciones son modelos conductuales que liberan al hombre de innumerables tomas de decisión. Caminos y guías que ayudan a enfocar en común objetivos personales y sociales.

El hombre vive de la transformación y la institución aparece como una transformación superadora que facilita la toma de nuevas decisiones.

De modo que los sistemas de ideas y de valores deben su validez y su estabilidad a las instituciones en las que se apoyan.

En las instituciones reside el derecho como un ordenamiento que opera y se perfecciona y al que es posible apelar sin maniobrar en el movedizo terreno de lo subjetivo. Cuando se desvirtúan o destruyen las instituciones se originan la inseguridad y la desconfianza personal y social que pueden conducir a la anomia y a la ruptura del tejido social.

También puede verse a la institución como el organismo regulador cuya tarea es orientar y canalizar determinadas acciones.

Son tipificaciones compartidas, reconocidas y aceptadas y abarcan un número muy amplio de problemas y situaciones. De esa manera anticipan las conductas más convenientes con un alto grado de certeza. Son depósitos históricos de sentido Berger 1977.

Ninguna institución puede permanecer estática y cristalizada. El mundo institucional y las acciones que éste canaliza necesita ser legitimado con medidas que lo expliquen y justifiquen para evitar repeticiones sin contenido y ajenas a la realidad de un mundo en transición.

En la Provincia de Córdoba, el poder estatal se traduce en la presencia de las siguientes Instituciones, un Estado Provincial y 427 gobiernos locales de los cuales 249 son Municipios y 178 Comunas. Existe una división Departamental – Regional en 26 Departamentos, que la ley orgánica de regionalización n° 9206, ha reconocido como “regiones”.

En realidad, antes de la misma y luego de la reforma constitucional de 1987, tenían significación sólo para la elección del Senado, y después de la reforma del 2001, para la de los representantes departamentales en la Cámara Única.

Ahora pareciera que con las nuevas Comunidades Regionales, la Provincia aspira a cubrir la prestación de servicios en aquellas zonas ubicadas fuera de los radios municipales. Un proceso cuya conclusión y resultados están pendientes.

### Características del Estado Democrático

Cuando Segovia (21) analiza la Evolución del Constitucionalismo Occidental refiere el tipo estatal y régimen político con el que se corresponden, comenzando por el Estado garantista (abstencionista, poder de policía) liberalismo, al que respondió el Constitucionalismo Liberal o Clásico cuyo objetivo era dejar libre al individuo y contener al poder, su valor supremo la libertad individual (propiedad, mercado, división de poderes) y su disvalor la opresión política, despotismo, absolutismo, privilegios.

Su crisis generó el Estado intervencionista (intervenciones particulares o correctivas), democracia económica y social (previa Democracia Política) reflejado en el Constitucionalismo Social cuyos objetivos añaden la protección de los menesterosos (trabajo, familia, mínimo de vida), su valor supremo la justicia social (compensación económica, seguridad social, gremialismo), control social de la libertad individual y su disvalor la opresión económica: desigualdad de clases (económica, social, laboral).

En la actualidad plantea la recepción en las constituciones del Estado de Bienestar (planificación racional de las intervenciones globales), democracia plena, socialismo liberal o social-democracia, que se traduce en el Constitucionalismo Post-Industrial cuyos objetivos son promover al desarrollo pleno del hombre, bienestar económico, social, político, cultural. Calidad de vida, su valor supremo la autorrealización como autenticidad de la persona. Igualdad plena y pluralismo vital y su disvalor la opresión de las expresiones individuales en todo nivel. Irracionalidad.

Sin embargo, la legitimidad y vigencia de los actuales sistemas democráticos, está condicionada por la identificación de lo que ha sido denominado como los Virus Actuales de la Democracia, cuya identificación resulta necesaria a los fines de la generación de soluciones que aseguren el tipo estatal y régimen político actualmente planteado en la Constitución.

Así, Giovanni Sartori (22) plantea el Virus de la Videocracia, sostiene que la democracia como forma de resolución de las contradicciones, como forma política de gobierno, camina hacia su derrota, sino se plantea la democratización de la economía.

La democracia electoral requiere de un público que tenga opiniones lo que pone de relieve la cuestión de cómo se forma la opinión pública que, a su criterio, está video dirigida y heterodirigida. Desaparece la opinión pública y hay opinión en el público.

Para Alain Badiou (23) existe el Virus de la Desigualdad. El drama mayor de las democracias es la desigualdad hiriente, la exclusión social y ciudadana, la falta de acceso a los derechos fundamentales. Sostiene en Francia la existencia de 14.000.000 pobres. Que las primeras 100 empresas aumentaron sus ganancias en 47% el 2004, las primeras 10 un 300%, mientras que los principios de la Revolución Francesas eran Libertad, Fraternidad e Igualdad.

Por otra parte, Giorgio Agamben (24) señala el Virus de la Excepcionalidad, forma paradigmática de gobierno en el mundo que crea un limbo legal en el que se suspende el Estado de derecho (leyes especiales, reelecciones, corralitos, delegación, etc.) y Saramago (25), el Virus de la decisión concentrada, en función del cual sostiene que no hay capacidad para cambiar la dirección del país. El poder es sólo para elegir autoridades, ya que el poder actual es el económico.

### Reflexiones Finales

Los profundos cambios producidos y en tránsito, respecto de las concepciones del hombre y del mundo, la jerarquía de valores y en las concepciones socioculturales que definen las necesidades y los intereses sociales e individuales, imponen hoy el replanteo de cuestiones claves en el objeto del estudio del Derecho Público Provincial Argentino. Ello implica la necesidad de identificación de tales cambios y su incidencia, con relación a la naturaleza y elementos del Estado, como fenómeno jurídico institucional objeto de estudio de la disciplina. El modelo de análisis jurídico multidimensional aporta una visión antropocéntrica del fenómeno, la incorporación de la realidad como fuente del derecho, el contexto en el que se produce el fenómeno objeto de estudio y la consideración de dimensiones que exceden la puramente jurídica normativa-positivista (social, cultural, antropológica, axiológica). Esto exige

principalmente la identificación de los obstáculos que se interponen en el logro de los objetivos planteados por el Constitucionalismo, y relacionados con el tipo estatal y régimen político imperante. Lo anteriormente expresado tiene que ver con la justificación de las decisiones sobre los objetivos y contenidos de la disciplina, y la necesidad de efectuar un abordaje interdisciplinario de la problemática, que provea soluciones jurídicas a los cambios socio económicos y culturales, (que generalmente son receptados tardíamente en las Constituciones), a los fines de la revitalización de la función y el aporte pasible de ser efectuado por el Derecho Público Provincial Argentino

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Tesis Doctoral del Dr. Guillermo Barrera Buteler pág. 13 “La Provincia en la Nación” La relación federal argentina en busca de un nuevo modelo instrumental. Bib.Fac. de Derecho y Cs. Sociales de la U.N.C.
- (2) Zarza Mensaque Alberto pág 1 “Reflexiones ante una eventual reforma constitucional” Ed. El Copista 1994.
- (3) Zarza Mensaque Alberto (ob.cit.)
- (4) Frías Pedro, “El Proceso Federal Argentino” Ed. El Copista 1998
- (5) Barrera Buteler G. (ob.cit)
- (6) Martínez Paz Fernando “La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Ed. Advocatus.2003.Cba.
- (7) Barrera Buteler Guillermo “Hombre, Sociedad, Cultura y Constitución” (inédito)
- (8) Martínez Paz Fernando “La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional” (ob.cit.).
- (9) Frías Pedro Exposición en el I Congreso Interprovincial sobre la Región Centro, 6 y 7 demayo de 1999 Ed. U.N.C. pág.66, citado por Barrera Buteler G. En “la capacidad institucional delos entes intermunicipales “(segundo seminario de centros académicos dedicados al estudio de la gestión en gobiernos locales) Univ. de Quilmes.
- (10) Segovia Juan Fernando en Derecho Público Provincial y Municipal 2a. Edición Actualizada Fedye 2004
- (11) Segovia Juan Fernando (ob.cit.)
- (12) Mooney Alfredo Tratado de Derecho Público Provincial. Ed. Advocatus 1992.
- (13) Cullen Carlos A. “Autonomía Moral, participación democrática y cuidado del otro” en Bases para un Currículo de Formación Ética y Ciudadana Min.de Educ. de la Nación.
- (14) Trever Salvador Conf. Fac. Cs. Econ. U.N.C. sobre Formación Política Dic.2006
- (15) Datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Pcia. de Cba.
- (16) Martínez Paz Fernando “La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional”
- (17) Datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Pcia. de Cba.
- (18) Trever Salvador (conf. cit.)
- (19) Ander Egg Ezequiel (trabajo cit.)
- (20) Martínez Paz Fernando (ob.cit.)
- (21) Segovia Juan Fernando (ob.cit.)
- (22,23,24 y 25) La Voz del Interior 16 de enero 2005. Temas: Las Críticas de los Intelectuales – Los Virus Actuales de la Democracia.



ANEXO II

JURISPRUDENCIA SELECCIONADA

**A) PODER CONSTITUYENTE DE LAS PROVINCIAS**

**García Eduardo Daniel y otra s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"**

Tribunal: Tribunal Superior de Justicia

Fecha: 17/08/2001

Publicado en Foro de Córdoba, N° 70, p. 205

**Descripción sintética del caso.**

Los Sres. Eduardo GARCÍA, en su carácter de diputado provincial y Secretario General del Partido Socialista y Laura SESMA, en su calidad de apoderada de la misma agrupación política, piden al T.S.J. que declare la inconstitucionalidad de la Ley 8947 que declaró la necesidad de la reforma constitucional y del Decreto N° 700 del Poder Ejecutivo Provincial Número que convocó a elección de legisladores provinciales. El planteo se fundaba en los siguientes argumentos: 1) Dicen que el procedimiento por el que se sancionó la ley 8947 violó el artículo 113 de la Constitución Provincial que entonces disponía que *ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las cámaras puede repetirse en las sesiones del mismo año*, porque el 05 de Julio de 2001, es decir veintidós días antes de la fecha en que se sancionó esa ley, la Cámara de Senadores había rechazado totalmente otro proyecto que también declaraba la necesidad parcial de la reforma, aunque incluía además otros artículos como puntos a reformar. 2) Dicen también que esa ley es contraria a los artículos 195 y 196 de la Constitución Provincial porque "...no solo define los puntos a reformar sino que avanza definiendo como se deben reformar los mismos...", cuando establece que la Convención debe "reemplazar al actual Poder Legislativo por una sola Cámara de 70 miembros" con "un sistema electoral mixto que asegure el representación de los distintos departamentos". 3) Dicen también que, cuando la ley dispone "...la caducidad de los mandatos de los legisladores en ejercicio al 10 de diciembre de 2001...", también se violan las disposiciones constitucionales que fijan la duración de los mandatos de diputados y senadores.

**La sentencia:**

El Tribunal Superior de Justicia rechazó la demanda diciendo que el objeto de la acción declarativa de inconstitucionalidad es obtener una declaración de inconstitucionalidad de una norma positiva (ley, ordenanza, decreto, carta orgánica) por estimar que la aplicación de la misma configura una amenaza de lesión o menoscabo a un derecho o garantía reconocido en la Constitución o una norma de mayor jerarquía. Agregó que en el caso no se cuestionaba una norma positiva de carácter general sino una actividad previa propia de la tarea legislativa (declaración de necesidad de la reforma) y otra propia de una de las comisiones de la Convención (el Despacho de la Mayoría) que consiste en proponer una cláusula transitoria para ser sometida a consideración de la Asamblea en su conjunto, para su incorporación o no en el texto definitivo de la nueva Constitución a sancionar. Si bien, el texto cuestionado ha tenido sanción favorable en general, por parte de la Convención, dicho procedimiento no ha concluido. Tratándose entonces de una actividad preliminar, ella se encuentra exenta del control jurisdiccional. Finalmente agregó el Tribunal Superior de Justicia que el carácter preventivo de la acción de inconstitucionalidad no autoriza la presentación de la demanda antes de la sanción de la norma pretendidamente inconstitucional. Integrantes del T.S.J.: Doctores Berta Kaller Orchansky, Adán Luis Ferrer, Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti, María Esther Cafure de Battistelli, Luis Enrique Rubio (voto disidente) y Ángel Antonio Gutiez

**“Sesma, Laura J. y otro s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”**

Tribunal: Tribunal Superior de Justicia

Fecha: 17/9/2001

Publicado en Foro de Córdoba n°71, p. 172 y ss

**Descripción sintética del caso:**

Ante lo que había resuelto en el caso antes citado el Tribunal Superior, los mismos actores, Sesma y García, plantean una nueva acción de inconstitucionalidad una vez que fue sancionada la reforma de 2001. Se cuestionaba, entre otras cosas la constitucionalidad de la cláusula transitoria primera que declaró la caducidad anticipada de los mandatos de los diputados y senadores en ejercicio a partir del 10/12/2001 y de las demás cláusulas transitorias que disponían la convocatoria a elecciones y cronograma electoral para elegir las nuevas autoridades.

**La sentencia:**

El Tribunal Superior de Justicia admitió que podía revisar la constitucionalidad de la reforma constitucional diciendo que “toda reforma de la Ley Fundamental de la Provincia puede ser declarada inconstitucional, si contraviene normas de superior jerarquía (C.N. o leyes nacionales), si desborda el objeto de la reforma según la convocatoria dispuesta por la Legislatura provincial (art. 196 Const. Pcial.) o si los textos reformados entran en pugna con disposiciones de la propia Constitución de la Provincia, de aplicación prevalente. De lo expuesto se concluye que la Constitución de la Provincia está, como todo el ordenamiento legal, sujeta al control de constitucionalidad del Poder Judicial”. Sin embargo, aunque entró a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, rechazó la demanda porque entendió que la decisión de disponer la caducidad de los mandatos y de convocar a nuevas elecciones “pertenecen a la zona de reserva político discrecional, que sólo compete al constituyente” y “queda excluido del control de los jueces quienes no pueden revisar ni sustituir dicha cuestión”.

**B) ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO PROVINCIAL AUTÓNOMO:  
AUTONOMÍA PROVINCIAL**

## a) Descripción sintética del caso.

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén declaró la competencia de la justicia federal para entender en la acción de amparo promovida por dicha provincia, a fin de obtener que la demandada presente el Estudio de Impacto Ambiental y su consiguiente evaluación y aprobación mediante el pedido de la licencia pertinente, respecto de una obra en construcción que une las provincias del Neuquén y Mendoza, para el desvío del río Colorado hacia el margen de esta última. Contra esta decisión, la actora interpuso el recurso extraordinario federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto la decisión recurrida.

## b) Sumario de la Doctrina sentada por el Fallo.

1) Es procedente el recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia del superior tribunal de justicia provincial que declaró la competencia de la justicia federal para entender en la acción de amparo promovida por la provincia contra Yacimientos Petrolíferos Fiscales a fin de que ésta presente un estudio de impacto ambiental y su consiguiente evaluación y aprobación mediante el pedido de licencia con relación a una obra en construcción, ya que desconoce un específico privilegio federal porque las provincias tienen derecho a litigar ante sus propios jueces en virtud del principio de autonomía provincial, según los arts. 121, 122, 124 y concordantes de la Constitución Nacional. (Del dictamen del Procurador Fiscal subrogante que la Corte hace suyo).

2. Cabe revocar la sentencia del superior tribunal de justicia provincial que declaró la competencia de la justicia federal para tramitar la acción de amparo promovida por la provincia a fin de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales presente un estudio de impacto ambiental y su evaluación y aprobación mediante el pedido de licencia con relación a una obra en construcción, pues, los órganos provinciales están facultados para aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes al bienestar de la comunidad

que gobiernan, así como para valorar y juzgar si los actos que realicen sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. (Del dictamen del Procurador Fiscal subrogante que la Corte hace suyo).

3. El respeto de las autonomías provinciales supone que se reserve a sus jueces las causas que en lo sustancial del litigio versan sobre aspectos propios de la jurisdicción local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también puedan comprender estos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela ante la jurisdicción que pudiera corresponder. (Del dictamen del Procurador Fiscal subrogante que la Corte hace suyo).

4. Si bien las decisiones judiciales sobre determinación de competencia no autorizan, como regla, la apertura de la instancia extraordinaria por no estar satisfecho el recaudo de sentencia definitiva, tal principio admite excepción en aquellos supuestos en que media denegación del fuero federal u otras circunstancias excepcionales que permitan equiparar esos interlocutorios a pronunciamientos definitivos. (Del dictamen del Procurador Fiscal subrogante que la Corte hace suyo).

c) Datos del Fallo.

Voces: ACCION DE AMPARO ~ AUTONOMIA PROVINCIAL ~ COMPETENCIA ~ COMPETENCIA FEDERAL ~ DECLARACION DE INCOMPETENCIA ~ DETERMINACION DE LA COMPETENCIA ~ FEDERALISMO ~ IMPACTO AMBIENTAL ~ MEDIO AMBIENTE ~ PROCEDENCIA DEL RECURSO ~ PROVINCIA ~ RECURSO EXTRAORDINARIO ~ SENTENCIA ~ SENTENCIA DEFINITIVA

Partes: Provincia del Neuquén c. Y.P.F. S.A.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha: 13-Jun-06

Cita: DJ 31/01/2007, 193

### **C) INTERVENCIÓN FEDERAL: LÍMITES AL INTERVENTOR FEDERAL**

a) Descripción sintética del caso

1.El Señor José Luis Zavalía, senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero, en dicho carácter y por su propio derecho, inicia la presente acción de amparo contra el Estado Nacional y contra la provincia referida a fin de que se declare la ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la Ley N° 6.667, publicada en el Boletín Oficial de ese Estado provincial el 5 de agosto de 2004, por la cual el interventor federal declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyentes para el 31 de octubre de 2004. El actor afirma sobre el objeto y los límites de la intervención judicial que "[...] el interventor es un delegado del presidente de la República que, de acuerdo con la ley de intervención -N° 25.881-, cumple funciones políticas para concretar los fines a los que responde la intervención y funciones de índole administrativa para el normal desenvolvimiento del estado provincial". El actor requiere que, mientras dure la sustanciación de este proceso y hasta tanto se pronuncie el Tribunal de manera definitiva, se dicte una medida cautelar por medio de la cual se suspenda el acto comicial indicado.

2) Se declara que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria prevista en el Artículo 117 de la Constitución Nacional; se hace lugar a la medida cautelar pedida y, en consecuencia, se suspende el llamado a elecciones para convencionales constituyentes, dispuesto por la Ley local N° 6.667, hasta tanto se resuelva el alcance de las atribuciones del interventor federal al respecto; y, por último, se fija un plazo para que el actor encauce la demanda por la vía contemplada en el Artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Observa que el interventor federal de Santiago del Estero sólo recibió de la Nación el poder expresamente conferido en los términos de la ley citada, atinente a la necesidad de garantizar la forma republicana de gobierno, y fue expresamente autorizado a convocar a comicios para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales, pero no para llamar a la elección de convencionales constituyentes y, mucho menos, para establecer la necesidad de la reforma

fijando los puntos a modificar. Argumenta que el interventor federal ejerce las funciones de tal condición sólo respecto de los poderes expresamente delegados; por lo tanto, como el Congreso Nacional no puede revisar la Constitución provincial porque se trata de un poder no delegado, tampoco puede el interventor federal ejercer el poder preconstituyente. Por último, insiste en que la Constitución de Santiago del Estero se encuentra ordenada con relación a nuestra Ley Fundamental en los términos del Artículo 5º, por cuanto en ella se respeta el sistema representativo, republicano y federal.

b) Sumario de la Doctrina sentada por el Fallo.

1. Tras abundantes y exhaustivas citas doctrinarias sobre las facultades del interventor federal, concluye en un análisis que fracciona en dos los elementos esenciales que "[...] deben armonizarse jurídicamente", a saber: 1) los fines que tuvo el Estado Nacional para intervenir la provincia, y 2) los términos concretos del texto constitucional cuya modificación se pretende.

Con relación al primero de dichos elementos, sostiene que la necesidad de la intervención federal surge del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, según el cual los poderes constituidos de la Provincia de Santiago del Estero no garantizaban el sistema republicano de gobierno en la medida en que, en el régimen imperante, existía un verdadero avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes estadales hasta el punto de anularlos y absorber, en los hechos, sus facultades republicanas.

Respecto del segundo de los requisitos, es decir los términos concretos del texto constitucional cuya modificación se pretende, enuncia tres: 1) el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo (Artículo 115 de la Constitución provincial); 2) el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Judicial (Artículo 201 del citado cuerpo legal) y 3) la falta de autonomía de los municipios (Artículos 202 y sigs. de la mencionada norma fundamental local).

2) Que a fs. 476 se presenta el actor y expresa que se ha tornado abstracta la cuestión planteada en autos, pues ha concluido la intervención federal de la Provincia de Santiago del Estero en razón de que, a raíz de los comicios realizados, asumieron sus cargos las autoridades constitucionales electas por el pueblo de la provincia.

Ante el traslado corrido, la representación provincial expresa -cuando ya habían asumido las autoridades electas y cesado la intervención- que la provincia no mantiene la pretensión de reformar la constitución de acuerdo a las previsiones de la Ley N° 6.667 (fs. 480). Dicha presentación, a criterio de la demandante (fs. 487/488), importa un allanamiento a la pretensión en los términos del Artículo 307 del código de rito, razón por la cual solicita que se dicte sentencia.

3. Que sobre la base de las circunstancias puestas de manifiesto por la actora a fs. 476/476 vta., de la expresión vertida por el representante de la Provincia de Santiago del Estero a fs. 480 y de la evidencia empírica acerca de la situación institucional en dicho Estado local, este proceso carece de objeto actual en la medida en que, al haber concluido la intervención federal que promovió la reforma constitucional impugnada, ha desaparecido el presupuesto fáctico que dio lugar al agravio constitucional que sustentó la pretensión declarativa articulada en el sub lite.

4. Que la extinción del objeto procesal por la desaparición del presupuesto fáctico y jurídico que dio pie a la demanda -la conclusión de la intervención federal dispuesta por Ley N° 25.881- impide acudir al principio rector establecido en el ordenamiento procesal para pronunciarse sobre la imposición de las costas (Artículo 68), pues la imposibilidad de dictar un pronunciamiento final sobre la procedencia substancial de la pretensión según lo expresado en el considerando precedente, cancela todo juicio que permita asignar a cualquiera de las partes la condición necesaria -de vencedora o de vencida- para definir la respectiva situación frente a esta condenación accesoria.

5. Que, por otro lado, la indefinición puntualizada no es susceptible de ser superada por la concurrencia de alguna otra circunstancia que sostenga la conclusión de que alguna de las partes ha sucumbido respecto de la contraria, pues a diferencia de lo ocurrido en otros asuntos en que el Tribunal ha hecho mérito de

extremos de esa naturaleza, en el caso no existen precedentes que se hubieran pronunciado sobre la suerte de asuntos substancialmente análogos (Fallos: 316:1175). Tampoco se observa una conducta ulterior de alguna de las partes que inequívocamente demuestre haber dado motivo a la promoción de la acción (Fallos: 307:2061; 317:188), pues en las circunstancias del caso la mera sanción de las normas impugnadas carece de toda incidencia para resolver sobre el punto, en la medida en que la suspensión del proceso de reforma electoral tachado de inconstitucional no fue un acto voluntario del interventor sino que obedeció al cumplimiento de la medida cautelar dictada por el Tribunal; y la cancelación definitiva de aquella decisión de ejercer el poder preconstituyente no reconoce su causa en un abandono voluntario de quien la había promovido sino, en cambio, en la natural consecuencia derivada de la conclusión de la intervención federal por la asunción de las nuevas autoridades electas, a las cuales -naturalmente- no son trasladables los fundamentos que específicamente sostuvieron la tacha de inconstitucionalidad en la condición de interventor federal de la autoridad que había sancionado la norma impugnada.

6. Por ello, se resuelve: Declarar abstracta la cuestión planteada y distribuir las costas en el orden causado. Notifíquese y, oportunamente, archívese.

**Enrique Santiago Petracchi - Elena I. Highton de Nolasco - Juan Carlos Maqueda - E. Raúl Zaffaroni - Ricardo Luis Lorenzetti - Carmen M. Argibay.**

c) Datos del Fallo.

Voces: DERECHO CONSTITUCIONAL. INTERVENCIÓN FEDERAL EN SANTIAGO DEL ESTERO. ACCIÓN DE AMPARO. DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY POR LA CUÁL EL INTERVENTOR FEDERAL DECLARA LA NECESIDAD DE UNA REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Y CONVOCA A ELECCIONES DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES. CESACIÓN DE LA INTERVENCIÓN. EXTINCIÓN DEL OBJETO PROCESAL POR LA DESAPARICIÓN DEL PRESUPUESTO FÁCTICO Y JURÍDICO QUE DIO PIE A LA DEMANDA. CUESTIÓN ABSTRACTA. CUESTIÓN NOVEDOSA. DISTRIBUCIÓN DE COSTAS EN EL ORDEN CAUSADO.

Partes: Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/amparo.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha: 23 -mayo-06

Cita: Lexis Nexis-Junio-06