

Las regiones como sujeto político: su impacto en las atribuciones de la Corte Suprema

Noelia Marelyn Juárez

Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, Argentina

✉ nmjestudiojuridico@gmail.com

📅 Fecha de recepción: 05/05/2022 – Fecha de aceptación: 10/07/2022

Cómo citar este artículo: Juárez, N. M. (2023). Las regiones como sujeto político. Su impacto en las atribuciones de la Corte Suprema. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 13, N° 1 (enero-junio). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 51-70. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2023-v13n1a04>

Resumen: En los últimos años, la actividad de la Corte Suprema de Justicia vinculada a la tutela del sistema federal introdujo como novedad la consideración de las regiones previstas en el art. 124 de la Constitución como “sujetos políticos contingentes, integrantes del orden federal”. Esta noción fue compartida por los Dres. Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti en diversas causas donde se debatieron los derechos autonómicos de la Ciudad de Buenos Aires.

El presente trabajo se propone analizar las posibles consecuencias jurídicas de dicha conceptualización. En particular, su impacto en los conflictos interestadales en relación a la prohibición de celebrar pactos políticos impuesta a las provincias, el perfil institucional del sujeto regional y su incidencia en el ámbito de la competencia originaria del Tribunal Címero.

Palabras claves: regiones; estatus jurídico; competencia originaria; tratados políticos.

The regions as political subjects. Its impact on the powers of the Supreme Court

Abstract: In recent years, the activity of the Supreme Court of Justice related to the protection of the federal system introduced as a novelty the consideration of the regions provided for in article 124 of the Constitution as



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

“contingent political subjects, members of the federal order”. This notion was shared by Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda and Ricardo Lorenzetti in several cases where the autonomous rights of the City of Buenos Aires were debated.

The purpose of this paper is to analyze the possible legal consequences of such conceptualization. In particular, its impact on interstate conflicts in relation to the prohibition of entering into political pacts imposed on the provinces, the institutional profile of the regional subject, and its incidence in the scope of the original jurisdiction of the Supreme Court.

Keywords: regions; legal status; original jurisdiction; political treaties.

As regiões como sujeitos políticos. O seu impacto sobre os poderes do Supremo Tribunal

Resumo: Nos últimos anos, a actividade do Supremo Tribunal de Justiça ligada à protecção do sistema federal introduziu como novidade a consideração das regiões previstas no artigo 124 da Constituição como “sujeitos políticos contingentes, membros da ordem federal”. Esta noção foi partilhada por Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda e Ricardo Lorenzetti em vários casos em que foram debatidos os direitos autónomos da Cidade de Buenos Aires.

Este documento tem como objectivo analisar as possíveis consequências legais desta conceptualização. Em particular, o seu impacto nos conflitos interestatais em relação à proibição de entrar em pactos políticos impostos às províncias, o perfil institucional do sujeito regional, e a sua incidência na esfera da jurisdição original do Supremo Tribunal.

Palavras-chave: regiões; estatuto jurídico; jurisdição original; tratados políticos.

1. Introducción

La reforma de la Constitución Nacional (CN) en 1994 incorporó a la Ley Suprema las regiones concertadas o endonacionales, un mecanismo que tuvo origen en el primer experimento formal de regionalización denominado “Sistema Nacional de Planeamiento”,⁽¹⁾ ejecutado durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970). Para ello, el art. 124 CN otorgó a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, la Ciudad) la potestad para “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”; y celebrar convenios internacionales, en el marco regional o estrictamente local, en tanto se respeten determinadas condiciones tendientes a asegurar la supremacía del orden federal. Asimismo, la reforma introdujo el art. 75, inc. 19 CN que faculta al Congreso para “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.⁽²⁾

(1) Instituido por el decreto-ley 16.964 (BO, 04/10/1966) y su decreto reglamentario 1907/67 (BO, 21-03-1967) que dividió el territorio argentino en ocho regiones.

(2) En este caso, el Senado es Cámara de origen. Los arts. 75, inc. 19, y 124 CN tienen como antecedente inmediato el *Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (1986), órgano creado por el presidente Raúl Alfonsín para el estudio de la reforma constitucio-

En respuesta al esquema hipercentralizado del Sistema Nacional de Planeamiento, por el cual los gobiernos provinciales carecían de facultades decisorias,⁽³⁾ el nuevo texto constitucional dejó claro que, de ahora en más, las estructuras regionales ya no podían concebirse a espaldas de las provincias involucradas. Así lo ratificaron los Dres. Rosatti y Maqueda en el caso del 2021, “GCABA c/ Estado Nacional” (Fallos: 344:809), donde se hizo lugar a la demanda de la Ciudad que impugnó el decreto presidencial que había instituido la región “Área Metropolitana de Buenos Aires” a los efectos de suspender las clases presenciales en la Ciudad de Buenos Aires y los municipios fronterizos pertenecientes a la provincia homónima.⁽⁴⁾

La doctrina es prácticamente unánime en reservar a las provincias y a la Ciudad la competencia para conformar regiones con otros Estados y crear organismos –con o sin personalidad jurídica– para el cumplimiento de los objetivos por los cuales aquellas fueron erigidas.

Sin embargo, aún queda pendiente la resolución del estatus jurídico de las regiones a partir de la reforma; si estas, en la actualidad, son mucho más que instrumentos operativos para el desarrollo armónico de la Nación.⁽⁵⁾ La mayoría

nal. En lo que aquí interesa, el Consejo propuso que el Senado se constituya en forma regional para tratar los problemas de planeamiento e integración regional, reservando a las provincias de cada región la decisión de los objetivos y políticas de desarrollo.

(3) Este sistema se caracterizaba por un organigrama complejo y la centralización de funciones en el Poder Ejecutivo Nacional. Estaba compuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), creado durante la presidencia de Arturo Frondizi por decreto 7290/1961 (BO, 23/08/1961), en virtud del art. 34 de la Ley Orgánica 14.439 de Ministerios que habilitaba al Poder Ejecutivo a promover la creación de organismos de estudio y planificación del desarrollo nacional. El sistema se completaba con: la Secretaría del Conade, dependiente del PEN, que actuaba como organismo de asesoramiento y trabajo; las oficinas regionales de desarrollo, cuyas sedes eran determinadas por el PEN, a las que les correspondía brindar información, ejecutar análisis y diagnósticos y formular planes tentativos en cada una de las regiones; las oficinas sectoriales, dependientes de los secretaríos de Estado, competentes para elaborar planes correspondientes a su sector; y la Junta de Gobernadores, cuya función era elevar al Presidente los planes tentativos elaborados por las oficinas regionales, evaluar la ejecución de estos planes, coordinar actividades entre los miembros y cumplir toda obra encomendada por el Poder Ejecutivo.

Según los arts. 38 y 39 del decreto 1097/1967, las atribuciones del Consejo Federal de Inversiones (CFI) –organismo consultivo creado el 29/08/1959 por iniciativa de las provincias– debían ser ejercidas por el Conade hasta tanto las provincias no acordaran con la Nación modificar la Carta orgánica del organismo. Como no se produjo esta modificación, el CFI fue intervenido por el Estado Nacional con la finalidad de adecuar su acción a la promoción de las economías regionales (decreto-ley 16909/1966), intervención que recién se dio por finalizada en 1972 (decreto-ley 19.962, BO, 22/11/1972).

(4) En el caso, la Corte no declaró la inconstitucionalidad del decreto 241/2021 en cuanto había suspendido las clases en la región AMBA, debido a que, al momento de la sentencia (04/05/2021), ya había vencido el plazo de vigencia del mismo el 30/04/2021, estipulado en el art. 10 del citado decreto. Los Dres. Rosatti y Maqueda sostuvieron que la conformación territorial hecha por el PEN no puede ser entendida como la constitución de una región en los términos del art. 124 CN (cons. 22) y que, a luz de los principios de buena fe y lealtad federal, para que la Nación pueda ejercer facultades exclusivas de las jurisdicciones locales o concurrentes con estas debe contar con la participación de las partes involucradas (cons. 23).

(5) Esta definición fue acuñada por el presidente Juan Carlos Onganía, quien en ocasión del acto de clausura de la Primera Reunión de la Junta de Gobernadores de la Región de Desa-

de los miembros de la Corte Suprema (CSJN) parece inclinarse por la respuesta afirmativa. Así lo demuestra el voto conjunto de los Dres. Horacio Rosatti –actual presidente del Tribunal Címero–, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti en las sentencias del 2019: “Bazán”⁽⁶⁾ (Fallos 342:509) y “GCABA c/ Córdoba”⁽⁷⁾ (Fallos 342: 533), y el voto de los dos primeros en el ya reseñado “GCABA c/ Estado Nacional”.

En los citados pronunciamientos, los magistrados sostuvieron que la Ciudad de Buenos Aires integra de modo directo el sistema federal argentino, conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de existencia necesaria establecidos en la Ley Fundamental (Nación, provincias, municipios y la propia Ciudad), como los de “existencia posible” o “eventuales”, cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones) (CSJN, Fallos: 342:509, cons. 3º; Fallos: 342:533, cons. 12; y Fallos: 344:809, cons. 6º del voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

La definición dada por los miembros cortesanos abre un sinnúmero de interrogantes, vinculados con el perfil específico del sujeto regional: los modos de acceso al Máximo Tribunal en los asuntos en los que intervenga una región; la eventual colisión entre una futura reglamentación del Congreso y la efectuada por la Corte en la materia; y el modo en que la CSJN podrá resolver los pleitos interestadales en relación a la interdicción de celebrar pactos políticos que pesan sobre las provincias.

A lo largo del presente trabajo, intentaremos responder estas preguntas, examinando las implicancias de la definición dada por los miembros del Alto Tribunal. Para ello nos valdremos de la opinión del presidente tribunalicio en su rol de convencional constituyente en 1994, lo que nos permitirá una mayor precisión conceptual de la problemática bajo estudio.

Dado que la jurisprudencia en la materia es escasa y no existe uniformidad de opinión entre los miembros de la Corte Suprema,⁽⁸⁾ muchas de las afirmaciones

rrollo Patagónica, realizada en 1967, sostuvo: “El país es la unidad; la provincia es la base de esa unidad; la región es el instrumento operativo que permitirá el cambio y es una herramienta indispensable para la adecuada planificación del mismo” (Gamiz, 1970, p. 10). La doctrina actualmente se refiere a la región del art. 124 como un “nivel adjetivo o instrumental de gobierno”.

(6) La Corte, con disidencia de los Dres. Carlos Rosenkrantz y Elena Highton de Nolasco, decidió que los conflictos de competencia entre los jueces de la Ciudad y los jueces nacionales con competencia ordinaria en el ámbito porteño fueran resueltos por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, en vista a la omisión en realizar el traspaso de la justicia nacional a la Ciudad exhortado por el Máximo Tribunal en pronunciamientos anteriores.

(7) Fallo célebre por reconocer a la Ciudad su condición de aforada a la competencia originaria del Tribunal Címero, con la única disidencia de la Dra. Elena Highton de Nolasco.

(8) No solo porque el Dr. Carlos Rosenkrantz no ha adherido a la definición del sujeto regional bajo estudio, sino porque en “GCABA c/ Estado Nacional”, el Dr. Lorenzetti centró su argumentación en el análisis de la afectación a los derechos a la educación y a la salud, sin mencionar la definición del sujeto regional que había compartido con los Dres. Rosatti y Maqueda en los anteriores pronunciamientos.

que se formulan son meramente conjeturales, y de ningún modo pretenden atribuirse al pensamiento y actuación de los magistrados mencionados.

2. Las regiones en los debates constituyentes de 1994

La naturaleza de las regiones ha sido un tema áspero en el contexto de la última enmienda, donde el actual presidente de la Corte fue miembro de la Comisión Redactora y del bloque oficialista. Precisamente, un sector del oficialismo, en sintonía con las reformas económicas impulsadas por el gobierno nacional, pretendió consagrar las regiones como un orden supraprovincial con el fin de desarticular las denominadas “provincias inviables” (Rinaldi, 2018).⁽⁹⁾ El convencional García (Convención Nacional Constituyente, 1994),⁽¹⁰⁾ al cuestionar esta propuesta, sostuvo que la Convención reformadora impuso dos límites (“rea-seguros”) a esta pretensión: por un lado, la preservación del texto del art. 108 (actual 126 CN) que prohíbe expresamente los pactos políticos interprovinciales; y por otro, “limitar a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires la facultad y la posibilidad de establecer los sistemas regionales a través de la creación de órganos y la dirección de sus propios órganos, que en ningún caso podrán sobreponerse al orden provincial” (p. 3254).

En suma, la posición triunfante⁽¹¹⁾ en el seno de la Convención Constituyente vetó la posibilidad de que las regiones puedan ser admitidas como una instancia sustantiva de gobierno, criterio que posee un amplio consenso en la literatura especializada (Hernández (h), 1996; Badeni, 2006; Sabsay, 2009; entre otros),⁽¹²⁾ y

(9) Como afirma el autor, la necesidad de encarar la cuestión regional estaba fuertemente vinculada a la reforma en curso, tendiente a superar el elevado gasto público y el déficit fiscal crónico de las provincias. El convencional oficialista Musalem sostuvo que las provincias debían unirse para unificar su justicia y su administración y de esa manera reducir su gasto público (Rinaldi, 2018). El convencional jujeño Roberto Rubén Domínguez, del Partido Justicialista, confesó luego que el verdadero objetivo político de la regionalización era que desaparecieran las provincias inviables (Domínguez, 1996). Asimismo, el ex ministro de Obras Públicas Roberto Dromi había impulsado sendos proyectos de regionalización –en 1994 en el libro *Cuatro leyes constitucionales, bases y principios*, y en 1997 en la obra *Argentina por Regiones*, junto al presidente Carlos Menem–, tendientes a una mayor racionalización y eficiencia del gasto público (Rinaldi, 2018).

(10) Véase 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, del 04/08/1994.

(11) Néstor Sagüés (2007), quien también fue convencional constituyente, sostiene, contrariamente, que el art. 124 CN dejó abierta la posibilidad de que las regiones se conviertan en un orden gubernamental, con fundamento en que la potestad para crear órganos para el cumplimiento de sus fines “no excluye la hipótesis de autoridades supraprovinciales” y debido a que la idea del convencional Masnatta de que las regiones no podían constituir un nuevo nivel de gobierno, “no fue corroborada por el despacho mayoritario” (p. 472).

(12) Hernández (1996) sostiene que las regiones son niveles adjetivos de gobierno, pero admite que se puedan constituir como personas públicas estatales. Para Badeni (2006), “carecen de capacidad decisoria política y solo cumplen una función de simple gerenciamiento” (p. 336) en las materias económicas y sociales previstas en los convenios, aunque acepta que puedan gozar de autarquía y “de cierta autonomía derivada limitada a la concreción de las metas económicas y sociales propuestas” (p. 337). Sabsay (2009) afirma que la reforma no ha creado un nuevo nivel de gobierno, sino “un modo de descentralización administrativa del poder en el territorio”, constreñido “al logro de objetivos de carácter económico y social” (p. 254), y que su finalidad también está vinculada con la coordinación de las facultades interjurisdiccionales y concurrentes. Por su lado, Castorina de Tarquini (2003) sostiene que nuestras regiones no pue-

que encuentra su fundamento normativo en dos disposiciones constitucionales vigentes desde la Constitución de 1853/1860: la denominada “cláusula de indemnidad territorial” (art. 13) que exige el consentimiento de las legislaturas locales y del Congreso Nacional para la formación de nuevas provincias; y la prohibición que pesa sobre las unidades subnacionales de celebrar tratados de carácter político (ex art. 108, actual 126).⁽¹³⁾

Es que en la doctrina vernácula, la promoción de las regiones como un nivel de gobierno intermedio entre las provincias y la Nación no es tanto una teoría jurídica como una propuesta política para resolver las disfuncionalidades del régimen federal.⁽¹⁴⁾ Agustín Gordillo (1996; 2015) es probablemente uno de los exponentes más sinceros de esta visión al proclamar que el federalismo argentino carece de sustento real, y que la única opción de progreso que nos ofrece la Constitución es que las provincias deleguen sus competencias a instancias decisorias con facultades de gobierno.

En el complejo escenario de la reforma, el Dr. Rosatti (1994a) adoptó una postura que intentó equilibrar las divergencias existentes en su bloque con sus propias convicciones acerca de cómo debía ser considerada la región. El magistrado propuso, por un lado, que el Congreso de la Nación tuviera facultades

den ser asimilarse a las de los Estados unitarios europeos (como España e Italia) donde estas equivalen a nuestras provincias, y propone la figura de la “corporación pública”, cuya característica fundamental es la de la organización asociacional, considerada como la más adecuada para un plan de regionalización en nuestro país.

(13) Podemos añadir otra restricción a la posibilidad de que el instituto sea aceptado como un orden gubernamental: el nuevo art. 75, inc. 19 CN, que faculta al Congreso de la Nación para “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. De sostenerse que las regiones constituyen un orden gubernamental, se afirma el contrasentido de que la Constitución puso en cabeza de los Estados locales y de la Nación, simultáneamente, la potestad para instituir un nivel de gobierno sin necesitar de la autorización del otro, pues a los efectos de establecer políticas discriminatorias, el Congreso necesita seleccionar y fraccionar el territorio argentino en las distintas unidades donde se aplicarán, por caso, beneficios impositivos u otros privilegios.

La única forma de compatibilizar las potestades que detentan la jurisdicción nacional y provincial, respectivamente, es entendiendo a las regiones solamente como una estratificación del espacio físico en miras a satisfacer los proyectos de utilidad común de sus signatarios (desde el punto de vista interprovincial), o alcanzar condiciones equitativas en materia económica, social y cultural en todo el territorio argentino, desde el punto de vista de los intereses nacionales. La división territorial es meramente teórica, y por ello los habilitados para crear y participar en las zonas regionales son sujetos distintos, sin perjuicio de que las disposiciones constitucionales en juego requieren una gran coordinación entre las partes, en aras de evitar conflictos que comprometan la supremacía del orden jurídico federal y las autonomías locales.

(14) El dictamen de mayoría de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional de 1971, integrada por los juristas German Bidart Campos, Carlos Bidegain, Natalio Botana, Julio Oyhanarte, Roberto Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut y Jorge Vanossi, propuso en aquel entonces reconocer a las regiones como personas públicas estatales de base territorial e instancias decisorias sustantivas, en virtud de que resultaba insuficiente el esquema bipartito que solo contemplaba dos centros estatales de decisión. En aquel documento, los juristas afirmaron que “la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del Artículo 67, inciso 12) -actual 75 inc. 13- debe ser modificada, creándose la valiosa posibilidad de que lo supraprovincial sea regional”, como una respuesta más eficiente a las problemáticas locales (Rosatti, 1994a, p. 20; Rosatti *et al.*, 1994b, pp. 213-215).

para crear “regiones interprovinciales” que debían ser ratificadas por las legislaturas de las provincias involucradas; y por otro, como párrafo agregado al actual art. 125 CN, que las provincias pudieran celebrar “tratados parciales con el objeto de crear regiones para su desarrollo económico y social que involucren parte o la totalidad de sus respectivos territorios”. En el mismo articulado, Rosatti estableció que estas regiones “carecerán de autonomía política. Se administrarán en forma compartida por representantes de las provincias que las integran y gozarán de las atribuciones suficientes para gestionar sus intereses”.

En su exposición de motivos, el Magistrado sostuvo en aquella oportunidad que “la cláusula de habilitación ha de ser genérica, explicitando la intención de estructurar esta conformación político-territorial al interior del Estado” (p. 28). Adujo que las regiones se presentan como “un grado de descentralización posible”, un “punto intermedio” entre la atomización política y el centralismo, pues el “esquema de descentralización política provincial ha resultado insuficiente para lograr una convivencia natural con el signo federal” desde el punto de vista geográfico, político –los gobiernos provinciales no han sido capaces de lograr la continuidad de los gobiernos constitucionales– y económico, por no constituir las provincias “unidades económicas autosuficientes” (pp. 25-26).

Afirmó que “corresponderá al legislador diseñar el mapa regional de acuerdo a la materia legislada, y definir –en cada caso– las competencias de estas estructuraciones sociogeográficas y su estatus jurídico en relación a las provincias y a la Nación”. Además, aclaró que “la regionalización que surja de la ley debe ser sectorial, en la medida en que no se procura una nueva instancia político-territorial semejante a la provincial” (p. 28).

Nótese que en los fundamentos del proyecto de Horacio Rosatti, el término “político” solo excluye la posibilidad de que la región sea asimilada a las provincias signatarias, mas no a las entidades que típicamente revisten este carácter con atribuciones más o menos limitadas, dependiendo de su reglamentación. No hay locuciones en su propuesta que impidan la creación de un orden “supramunicipal”. En el mismo sentido se pronunció al comentar la enmienda en el libro *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción* (1994b), aunque aquí hizo una distinción entre el aspecto sectorial y el sustantivo o político. Sostuvo que el art. 124 CN procuró un sistema “sectorial o particular antes que plenario (las regiones se estructuran para fines específicos), instrumental y adjetivo en lugar de político o sustantivo (en la medida en que la región no constituye una macroprovincia...)” (p. 217).

Asimismo, su propuesta implicó una mayor intervención del legislador nacional, el que debía monopolizar la reglamentación en la materia determinando la estratificación territorial, los fines, las competencias y el estatus jurídico de las regiones. En su opinión, la ley nacional tiene como ventaja armonizar los intereses del conjunto e impedir los agrupamientos provinciales por motivos ajenos

al económico-social o la marginación de provincias por falta de integración suficiente (1994b, p. 29).

Sin embargo, debido a que el proyecto del juez cortesano no prosperó, el mismo Rosatti aclaró luego, ciñéndose a lo preceptuado en el texto constitucional, que “corresponderá a las provincias (y no a la Nación) diseñar el mapa regional (...) conforme a la materia legislada (...) y establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines” (1994b, pp. 216-217) y que “la visión de conjunto de un “sistema nacional de planeamiento...” queda garantizada con el debido conocimiento del acuerdo regional por parte del Congreso de la Nación, conforme al art. 125 CN que habilita a las provincias a celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.⁽¹⁵⁾

3. Consecuencias jurídicas del estatus político de las regiones

Si bien la escasa jurisprudencia en la materia nos obliga a una tarea especulativa, dependiente de contingencias que escapan al limitado marco cognoscitivo de este trabajo, ello no obsta a que se puedan inferir los efectos jurídicos del estatus asignado al sujeto regional. En primer término, debemos destacar que la Corte Suprema, en su condición de órgano federal, fue la encargada de definir los contornos del instituto ante la omisión de los otros poderes.⁽¹⁶⁾ Aquí se produjo un reconocimiento implícito de que corresponde a la Nación delimitar el perfil de las regiones, específicamente al ámbito congresional, tal como lo señaló Rosatti en su propuesta como convencional constituyente: “... corresponderá al legislador definir su estatus jurídico en relación a las provincias y la Nación”. Este decisionismo judicial avizora un conflicto de poderes si el Congreso asume la facultad de reglamentar las regiones concertadas,⁽¹⁷⁾ de conformidad con el art. 75, inc. 19 CN.

(15) Como señala María Angélica Gelli (2011), aunque la redacción del art. 124 no es lo suficientemente clara en este aspecto, la obligación de notificar al Congreso abarca tanto la celebración de convenios internacionales como la de tratados regionales pues “el gobierno central en general y el Poder Legislativo en particular están interesados en el alcance con que, en los casos concretos, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires ejercen esas competencias” (p. 611).

(16) Tal como lo hizo en “Bazán”, donde los jueces Rosatti, Maqueda y Lorenzetti resolvieron que correspondía al Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires resolver los conflictos de competencia entre los tribunales nacionales y los de la Ciudad, ante la omisión de los poderes políticos de materializar el traspaso de la justicia a la órbita porteña.

(17) En 2018, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley (expediente 2338-D-2018) que propuso derogar la ley 16.964 que instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y sustituirlo por un “ordenamiento territorial sustentable” que faculta a las provincias a ordenar sus territorios respetando los contenidos mínimos exigidos por la norma, y las autoriza a imponer gravámenes a los inmuebles ociosos (art. 20). Además, fija las reglas de las contribuciones de mejoras (art. 21), un tributo de naturaleza netamente local, y establece la participación del Estado en la valorización de los inmuebles cuya rentabilidad hayan aumentado sin financiarse mediante la contribución de mejoras. Disponible en www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=2338-D-2018#proyectosTexto

En este supuesto, la Constitución indica que debe prevalecer la voluntad del órgano parlamentario; pero si este último adopta una postura más restrictiva, dentro de los márgenes permitidos por la Constitución, ante una eventual controversia donde participe un grupo de provincias que instituyeron una región como sujeto político, es probable que los cortesanos privilegien su criterio al momento de decidir. Ello en razón de que la Corte Suprema asumió el rol de legislador nacional y, además, ratificó la potestad exclusiva de las provincias y la Ciudad para crear regiones (Fallos: 344:809, voto de los Dres. Rosatti y Maqueda). En consecuencia, la Corte autorizó a los gobiernos subnacionales a erigir las regiones de ese modo.

De ahora en más, las provincias no solo pueden decidir los aspectos sectoriales y organizacionales, sino también su ubicación dentro del esquema federal, conforme a las particularidades de cada espacio: otorgarles o no personalidad jurídica; asignarles una naturaleza estatal o no estatal; ser administradas directamente por los representantes provinciales; o ceder a la entidad regional facultades de gestión y, por qué no, sus propias competencias. Ello daría lugar a un mapa regional heterogéneo donde pueden coexistir regiones instituidas como un orden instrumental y sus distintas variantes –con o sin personalidad jurídica– junto a unidades regionales con sustancia política.

Resulta fundamental, entonces, delimitar el alcance de la expresión “políticos” que se le asigna al instituto. En primer lugar, se atribuye personalidad jurídica al espacio donde confluyen los intereses de varios Estados autónomos y no solamente a los organismos creados para el cumplimiento de sus fines. Esto permitiría que las regiones en su condición de sujetos de derecho, y no solo sus organismos con personalidad jurídica pública o privada, puedan acceder a la Justicia, en particular a la Corte Suprema, en grado de apelación o en su instancia originaria, de acuerdo a los requisitos establecidos por nuestro ordenamiento jurídico.

Por su lado, aunque las regiones no posean la autonomía ni el carácter inexorable de los miembros federados, al integrar el régimen federal –según la definición cortesana– se incluye a un nuevo actor en el sistema de reparto de competencias, pues la esencia de los sujetos políticos es poseer las facultades privativas de los elementos estadales, de acuerdo al perfil institucional que estos adopten.

Según el *Diccionario de la Real Academia Española* (RAE), el término “político”⁽¹⁸⁾ se encuentra vinculado en sus distintas acepciones a la “actividad de quienes rigen o aspiran regir los asuntos públicos”, a la persona que “interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado” y a las “orientaciones y directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”. Pues bien, el campo de actuación de la entidad regional es amplio, ya

(18) Véase dle.rae.es/pol%C3%ADtico

que comprende no solo el desarrollo económico sino también el social, es decir, el desarrollo humano en toda su extensión, lo que puede “involucrar numerosos rubros, algunos de ellos necesariamente políticos, si las metas económicas y sociales asumidas son profundas” (Sagüés, 2007, p. 472).

La calificación de “políticos” de las unidades regionales tiene una significación concreta en nuestro sistema institucional, que se traduce en el ejercicio de competencias administrativas, legislativas, jurisdiccionales y tributarias, y a cierto grado de autosuficiencia para gestionar sus intereses y ejecutar sus cometidos. En otras palabras, la propuesta de la Corte se acerca más a las estructuras que ostentan fines generales para satisfacer el bien común que a las instancias limitadas a cumplir objetivos concretos, pese a la aclaración del Dr. Rosatti de que el art. 124 CN promovió un sistema sectorial antes que plenario.

En estos términos, podrán tener órganos ejecutivos y legislativos propios, elegidos por los gobiernos provinciales o por el voto popular de los habitantes de las provincias signatarias.⁽¹⁹⁾ A su vez, si bien deben seguir los lineamientos de las provincias al efecto de satisfacer las aspiraciones inter-estadales, en su condición de sujetos políticos podrán exigir un mínimo de atribuciones para su desenvolvimiento, o bien esta posibilidad les será vedada por el hecho de constituir, en los términos de la mayoría cortesana, sujetos no necesarios. La respuesta dependerá de si se enfatiza en el carácter eventual de las regiones o en su condición de sujeto integrante del sistema federal. No podemos predecir la alternativa que elegirán los ministros Maqueda y Lorenzetti, pero sí el presidente cortesano, quien propuso en la última reforma que las regiones posean “las atribuciones **suficientes**⁽²⁰⁾ para gestionar sus intereses”.

Definidas como un sujeto de naturaleza política –aunque su poder sea atenuado, estable pero no necesariamente permanente, y su autarquía o autonomía derivada de la voluntad de los Estados locales–, sus funciones podrán exceder el mero gerenciamiento de los intereses para las que fueron instituidas. Solo resta analizar cuál podría ser el perfil adecuado para este nuevo orden gubernamental.

(19) Castorina de Tarquini (2003) se pronunció en contra de esta opción, pues entendió que el art. 124 CN solo autorizó a crear órganos apropiados para el fin por el que fue instituido el ente regional y que la posibilidad de órganos regionales electivos conspira contra la eficacia que requiere el ente. En el año 2006, el diputado Carlos Guillermo Macchi presentó un Proyecto de Ley de Regiones (expediente 5786-D-2006) de dudosa constitucionalidad. En primer lugar, porque el proyecto reglamentó una materia cuya iniciativa corresponde al Senado. En segundo término, porque obligaba a las provincias a que creen órganos regionales parlamentarios con facultades legislativas a ser elegidos por el voto popular de acuerdo al sistema electoral vigente para la elección de legisladores provinciales o el sistema electoral que se acuerde al efecto (art. 7º). Disponible en www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5786-D-2006

(20) El resaltado me pertenece.

4. Un posible perfil para las regiones

El perfil institucional de las regiones deberá ser definido por las jurisdicciones que contribuyeron a su formación. En principio, los miembros cortesanos han brindado una propuesta de máxima: pueden configurarse como sujetos políticos, aunque por ser de naturaleza contingente no estarán en pie de igualdad con los restantes miembros de la federación.

Aquí proponemos insertarlas en una categoría intermedia entre el “municipio arrinconado” y el “municipio-Estado”, siguiendo la clasificación formulada por Néstor Sagüés (2007) de las posturas doctrinarias y jurisprudenciales vertidas sobre el estatus de los municipios. Mientras la teoría del “municipio arrinconado” sostenía que las comunas eran entidades autárquicas, estructuradas según las competencias que el Estado les asignara discrecionalmente, los defensores del “municipio- Estado” los concibieron como sujetos con facultades de autogobierno, nacidos al amparo de la Constitución y no de la voluntad de las provincias.

De esta manera, y circunscribiéndonos a los contornos conceptuales planteados por los miembros del Máximo Tribunal, las regiones en su carácter de “sujetos eventuales” podrían ser caracterizadas como meros desprendimientos de las provincias que las fundaron, donde estas ejercen su “legislación exclusiva”, parafraseando la relación jurídica existente entre el Congreso de la Nación y la Ciudad de Buenos Aires como asiento de la Capital antes de la reforma (ex art. 67, inc. 27 CN, actual 75, inc. 30). Así, la región será una depositaria de las competencias que le confieran las provincias y/o la Ciudad, quienes podrán dotarla de atribuciones más o menos amplias, quitarle competencias y extinguirla por simple acuerdo entre las partes de no existir un procedimiento establecido en el acuerdo fundacional. Por su lado, si en su condición de sujetos políticos integrantes del sistema federal se les reconoce cierto grado de independencia en la toma de decisiones que le fueron delegadas para el cumplimiento de las aspiraciones interestadales, entonces la región se aproximaría al “municipio- Estado”.

Este perfil híbrido de la región tiene como antecedente el tratamiento jurídico que recibió la Ciudad de Buenos Aires en su formato municipal en la abundante y contradictoria jurisprudencia de los tribunales de la Nación, particularmente en las causas “Acohofar” (Fallos: 313:1062) e “Iris Fernández” (Fallos: 314:240), dos precedentes relevantes en materia de competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema en lo concerniente a la problemática que nos convoca.

5. La competencia originaria en los conflictos regionales

Veamos ahora si la perspectiva analizada puede incidir en las formas de acceso a la Corte Suprema previstas en los arts. 116 y 117 CN. En lo que aquí interesa, si los conflictos interregionales, o entre una región y una provincia o el Estado Nacional, podrían ser resueltos por el Máximo Tribunal en grado de apelación o

bien en forma originaria y exclusiva; esto es, en la instancia única de la Corte, sin perjuicio de que la ley 48 y la jurisprudencia cortesana admitan la prórroga de jurisdicción en razón de las personas.⁽²¹⁾

Para dilucidar la cuestión en ciernes es necesario distinguir las contiendas en materia regional que se pueden suscitar entre las provincias o la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional, de los litigios entre regiones o entre organismos regionales con la Nación u otras provincias. En el primer supuesto, no hay duda de que procede la competencia originaria pues las provincias o la Ciudad de Buenos Aires poseen un interés directo en el pleito.

A los fines de este trabajo, nos interesa abordar la segunda hipótesis: determinar si la región, entendida como sujeto político con patrimonio propio, individualidad jurídica y capacidad de estar en juicio como tal, puede de manera autosuficiente litigar con otra región, una provincia o el Estado Nacional en la instancia originaria de la Corte.

Conforme nuestro ordenamiento jurídico (art. 117 CN, ley 48 y decreto 1285/1958) y la jurisprudencia cortesana, la respuesta a este interrogante debe ser negativa por varias razones. En primer lugar, porque los únicos elementos estatales con derecho a la competencia originaria y exclusiva son las provincias, por imperio de la Constitución, y la Ciudad de Buenos Aires, por interpretación armónica de las cláusulas constitucionales, como lo ha establecido la Corte en “GCABA c/ Córdoba”. Desde el precedente “Sojo” (Fallos: 32:120), el Tribunal Cimero sostiene que la jurisdicción originaria comprendida en el art. 117 CN no puede ampliarse, restringirse o modificarse por vía infraconstitucional; tampoco puede extenderse a personas jurídicas no necesarias en las que las provincias tengan intervención o hayan contribuido a su formación (“Ferrari Ohyanarte”, Fallos: 176:164).

Por aplicación de esta doctrina, se ha excluido el acceso a la jurisdicción originaria de los organismos con personalidad jurídica propia, tales como las municipalidades (Fallos: 312:1457; 314:405; 339:1316); las entidades autárquicas provinciales (Fallos: 250:205; 311:1822), incluyendo el fisco –con matices– cuando este se encuentra constituido de tal forma (Fallos: 330:103; 330:173);⁽²²⁾ y las entidades

(21) El art. 12 de la ley 48 consiente la prórroga de la competencia originaria a favor de los tribunales provinciales en las causas civiles entre una provincia y vecinos de extraña jurisdicción. La Corte Suprema avaló la constitucionalidad de esta prórroga en “Rodríguez del Busto, Antonio c/ Provincia de Córdoba” (Fallos: 90:97), y luego a favor de los tribunales inferiores de la Nación en “Provincia de Buenos Aires c/ El Triunfo de Esteban Keklikian e Hijos” (Fallos: 273:378), donde la provincia se sometió a los tribunales nacionales con asiento en la Capital, sede de la empresa demandada. Más tarde, también admitió que las provincias declinaran su prerrogativa a la competencia originaria a favor de los tribunales federales inferiores en las causas donde concurría el Estado Nacional, mientras no se comprometiera un interés institucional o federal en el caso “Flores, Feliciano Reinaldo y otra c/ Pcia. de Buenos Aires y otra s/ cobro de pesos”, (Fallos: 315:2157).

(22) A partir del caso del 2009, “Asociación de Bancos de la Argentina y Otros c/ Provincia de Misiones” (Fallos: 332:1422), la Corte flexibilizó su criterio y reconoció a la provincia como parte

interjurisdiccionales en las que una provincia contribuyó en su formación como el Ceamse (Fallos: 311:2607), bajo el entendimiento de que en estos casos la provincia no reviste la calidad de parte en el proceso en sentido nominal –como actora, demandada o tercero–⁽²³⁾ ni sustancial, pues no posee un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria.⁽²⁴⁾

En síntesis, será rechazada la competencia originaria si el organismo que participa en la contienda no es considerado un fiel representante de la provincia o la Ciudad, aunque se cumplan los restantes presupuestos exigibles en la normativa y en la doctrina cortesana: que la parte adversaria sea una provincia o la Ciudad en sentido estricto; una acción fundada directa y exclusivamente en derecho federal, de modo que la cuestión federal sea la predominante en la causa “Nougues Hnos. c/ Provincia de Tucumán” (Fallos: 97:177);⁽²⁵⁾ o bien que se configure una “causa civil” –conforme a la sentencia “Barreto”(Fallos: 329:759)–⁽²⁶⁾ y exista distinta vecindad entre las partes. Con mucha más razón aún impugnaría su jurisdicción excepcional si un sujeto no inexorable como la región participa en una controversia, pues como entidad se encuentra en una relación más lejana a las provincias fundantes que las instituciones fiscales de cada una de ellas, y también de los municipios cuya existencia las provincias están obligadas a asegurar en los términos de los arts. 5° y 123 CN.

Como consecuencia de todo lo expuesto, aun entendiendo las regiones como sujetos políticos, la instancia originaria será rechazada en las contiendas interregionales –pues ninguna de las dos partes resultaría aforada– o en aquellas donde participen una región y el Estado Nacional, pues este último tiene la prerrogativa al fuero federal pero no a la competencia originaria y exclusiva. La única vía para atraer la jurisdicción originaria en estos supuestos es que las provincias sean aceptadas como terceros (CSJN, Fallos: 308:2621; Fallos: 311:879), un instituto de aplicación restrictiva, especialmente cuando mediante su resultado “podría que-

cuando interviene en su representación la agencia fiscal, en tanto la pretensión se vincule con la obligación y potestad tributaria y no con la función recaudatoria.

(23) La provincia como tercero fue admitido en CSJN (Fallos: 308:2621 y Fallos: 311:879).

(24) El carácter nominal responde a la pregunta respecto a qué instituciones provinciales son identificables con las provincias en su condición de entidades territoriales autónomas. En este sentido, la Corte ha constreñido la calidad de parte a los organismos de la Administración Pública local, extremo que la llevó a afirmar que las legislaturas locales no son identificables con la provincia, a los efectos de que proceda la competencia originaria (Fallos: 307:2249). Ambos requisitos, nominalidad y sustancialidad, son concurrentes, y no dependen de la voluntad de las partes sino de la realidad jurídica (Fallos: 314:405; entre otros).

(25) La Corte tiene dicho que no se configura una cuestión federal predominante cuando se incluyen temas de índole local y de competencia de los poderes locales, pues en tal caso debe ocurrirse primero en los estrados de la justicia provincial y llegar a la Corte por el recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 318:2457; 319:744; entre otros).

(26) En el caso, el Máximo Tribunal consideró que era necesario limitar el concepto de causa civil a aquellas regidas “exclusivamente” y no “sustancialmente” por normas y principios de derecho privado “tanto en lo que concierne a la relación jurídica de que se trata, como en el examen sobre la concurrencia de cada uno de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial ventilada y, en su caso, en la determinación y valuación del daño resarcible” (cons. 14).

dar librado al resorte de los litigantes la determinación de la jurisdicción originaria de la Corte, (...) que es de carácter excepcional” (CSJN, Fallos: 327: 4768, cons. 5).

Si las regiones fueron dotadas de personalidad jurídica –independientemente de su inserción en el esquema federal– solo serán admitidas en la instancia única del Tribunal Cívero, ingresando en la categoría de “vecinos” correspondiente, según el art. 24, inc. 1, del decreto 1285/1958, sin prerrogativa a la competencia originaria, pero pudiendo acceder a ella si concurre en el caso una provincia o la Ciudad, una causa civil y distinta vecindad de las partes, o bien una cuestión federal preponderante.

La única alternativa posible para la procedencia de la competencia originaria en la hipótesis planteada es que las regiones sean apreciadas como entidades lo suficientemente representativas de las provincias que las fundaron y, al mismo tiempo, con la suficiente individualidad jurídica para litigar en juicio como sujeto diferenciado de sus creadores. Es decir, como fue catalogada la otrora Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en las sentencias “Acofobar” (1990) y especialmente en “Iris Fernández” (1991).

En el primer pronunciamiento, habían concurrido como demandadas, además de la Ciudad, la provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional. La Corte Suprema, con remisión al dictamen del Procurador, habilitó su competencia originaria por entender que era la única manera de conciliar la prerrogativa del Estado Nacional y de la Municipalidad de no ser juzgados por los tribunales de provincia, en virtud del art. 100 CN (actual 116), “con aquella de igual rango constitucional que le asiste a la provincia de Buenos Aires a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema”.

En el caso “Iris Fernández” no fue demandado el Estado Nacional, sino solamente la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad, quien accedió a la competencia originaria por ser considerada como una entidad nacional con derecho al fuero federal. Pese a ello, y en abierta contradicción con lo decidido, el Procurador aclaró que ello no importaba “identificarla con el estado nacional mismo, de quien se distingue aun cuando lo integre, más allá de no ser tampoco una simple repartición administrativa”, opinión a la que adhirieron los Dres. Barra y Martínez. La mayoría cortesana solo compartió el punto VI del dictamen, en cuanto estableció la prerrogativa de la Ciudad a no ser juzgada por los tribunales provinciales en virtud de tratarse de una entidad nacional.

Adviértase que, en ambos precedentes, la Municipalidad de la Ciudad no fue equiparada con el Estado Nacional. Los resultados del juicio solo le serían aplicables a la comuna, la cual debía responder con su patrimonio, separado de los recursos de la Nación. Solo fue estimada como una entidad administrativa nacional a los efectos de acceder al fuero federal y pudo litigar en la instancia originaria por concurrir en el pleito una provincia.

Siguiendo el paralelismo propuesto, si las regiones poseen personalidad jurídica, podrán actuar en juicio en esta condición, como sujetos de derecho

necesariamente diferenciados de las provincias que lo crearon, del mismo modo que la Ciudad podía litigar en nombre propio y no del Estado Nacional. Simultáneamente, si las regiones además son consideradas una expresión genuina, directa y representativa de las provincias fundantes, el derecho de estas últimas a acceder a la competencia originaria y exclusiva se transfiere al sujeto regional, del mismo modo que la prerrogativa del Estado Nacional al fuero federal fue transferida a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Conforme a la doctrina reseñada en materia de jurisdicción originaria, no son muchas las chances de que pueda prosperar la solución aplicada en “Acohofar” e “Iris Fernández”. Asimismo, en los últimos años, la Corte Suprema se ha encargado de recortar drásticamente sus atribuciones, especialmente en el ámbito de su instancia única (Bianchi, 2015),⁽²⁷⁾ con el objeto de aliviar sus tareas para salvaguardar su rol como máxima intérprete de la Constitución y garantizar el respeto por las autonomías locales.⁽²⁸⁾

La CSJN se mantiene tan estricta en este aspecto que recientemente rechazó su instancia originaria para entender en la demanda del Municipio de Castelli contra el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires por no garantizar la autonomía municipal exigida en el art. 123 CN (Fallos: 345:22), en la comprensión de que no se configuraba una cuestión federal predominante, pues la demanda entablada exigía el examen de normas locales. Por tanto, el margen de actuación de las regiones para litigar en la instancia originaria contra sus provincias instituyentes u otras provincias en el marco de una acción fundada “directa y exclusivamente” en derecho federal se encuentra también seriamente reducido, pues las regiones dependen de la legislación dispuesta por los Estados autónomos, que es, por definición, de carácter interjurisdiccional, pero estrictamente local.

6. Las regiones y los tratados políticos

Según Agustín Gordillo (2015), las provincias se encuentran autorizadas, a la luz del art. 124, para celebrar tratados políticos. Justifica su postura en el hecho de que la creación de regiones como un orden gubernamental no requiere de la aprobación del Congreso, pues la Constitución distingue entre la “nueva provincia” del art. 13 –por caso, si se fusionan varias legislaturas locales en una sola– y la “región” del art. 124; y en el nuevo art. 75, inc. 24 CN que permite al Estado Nacional delegar competencias y jurisdicción a organizaciones supranacionales, pues en opinión del jurista, “[n]egar facultades a las futuras regiones internas, por temor a perder autonomía provincial (...) es extemporáneo frente

(27) El Dr. Bianchi describe la evolución jurisprudencial sobre el modo en que la Corte ha extendido y, particularmente en los últimos años, restringido su competencia originaria a través de la limitación de la noción de causa civil (CSJN, Fallos: 329:759), y sobre la acumulación subjetiva de pretensiones (CSJN, Fallos: 329:2316), entre otras materias.

(28) Estas fueron las líneas argumentales del caso “Barreto” (CSJN, Fallos: 329:759, considerandos 6 y 7, respectivamente) para justificar la restricción de la noción de causa civil.

a lo que la Nación misma ha transferido y admitido transferir a nivel supranacional” (p. 579).

Aquí partimos de la base de que no existe una frontera nítida que separe el contenido político del no político, máxime teniendo en cuenta que la mayoría cortesana, pese a la prohibición establecida en el art. 126 CN, se animó a calificar a las regiones como un sujeto de esta dimensión. ¿Cuál es el límite, entonces, entre la habilitación de crear una región de manera consecuente con esta definición y no transgredir lo dispuesto en la citada cláusula? Pues bien, consideramos que se pueden implementar dos criterios hermenéuticos para delimitar esta zona gris entre el estatus de la región y la barrera impuesta por el texto constitucional.

Un criterio restrictivo postula que la prohibición constitucional debe aplicarse al interior de cada orden gubernamental. Este enfoque impediría que las provincias signatarias deleguen parcialmente el contenido de su régimen autónomo a las regiones. Desde esta perspectiva, las provincias solo pueden encomendar la gestión de determinados asuntos, pero no ceder sus potestades.

El segundo criterio, más elástico, consiente la transferencia parcial de potestades, en tanto respete el sistema republicano de gobierno y no interfiera en las competencias exclusivas del Estado Nacional y de los restantes sujetos federados. El límite ya no sería interno sino externo. En este caso, el control de constitucionalidad será más restrictivo y la Corte solo intervendrá en el supuesto de que se configure una violación ostensible de los principios republicanos o del régimen federal. Por caso, se podrán delegar los servicios educativos o el transporte interjurisdiccional –entre otros servicios públicos, creándose así una estructura del tipo plenario–, respetándose la jurisdicción que posee el Estado Nacional para sancionar leyes de organización y de base de la educación (art. 75, inc. 19 CN), y reglar el comercio interprovincial (art. 75, inc. 13 CN), respectivamente; pero no se podrá transferir la justicia ordinaria, pues ello implicaría una automutilación de las autonomías estadales que, a su vez, lesionaría el régimen previsto en la Constitución en materia de control de constitucionalidad y el deslinde de competencias entre la Nación y las provincias. Evidentemente, este último criterio es el que más se adecua a la perspectiva cortesana, con las divergencias que se puedan presentar en los casos concretos.

En suma, muchas de las controversias que puedan surgir en materia regional se dirimirán en el terreno de la interpretación del art. 126 CN. La prohibición de concertar pactos políticos encontrará una barrera infranqueable en aquellos que solo admitan las regiones como un nivel instrumental, pero no así en quienes las conciben como sujetos de naturaleza política.

7. Reflexiones finales

Con posterioridad a la enmienda, y con fundamento en el art. 124 CN, se han creado tres regiones que se adicionaron a la Región Nuevo Cuyo, formada el 22

de enero de 1988 por las provincias de Mendoza, San Luis, San Juan y la Rioja:⁽²⁹⁾ las regiones Patagónica⁽³⁰⁾ (26 de junio de 1996), Centro⁽³¹⁾ (15 de septiembre de 1998) y Norte Grande Argentino⁽³²⁾ (9 de abril de 1999). Pese a que algunas de ellas –como las regiones Patagónica y Norte Grande– se han inclinado por una estructura cuasiplenaria, debido a la gran extensión geográfica abarcada y a las finalidades genéricas que motivaron su creación, ninguna se ha erigido como un nuevo orden gubernamental.

A partir de ahora podrán consolidarse de este modo, autorizadas por la opinión de la mayoría de los miembros de la Corte Suprema. Sin embargo, la conversión de las regiones en instancias sustantivas de poder es capaz de suscitar una fuente numerosa de conflictos interestatales relacionados con la prohibición de celebrar tratados políticos impuesta a las provincias: ¿Podrán estas delegar competencias a los entes regionales? ¿Se le reconocerá a la región atribuciones propias en su carácter de sujeto político? ¿Exigirá el criterio cortesano una reinterpretación de la potestad exclusiva de la Nación para regular el comercio interjurisdiccional que se incline a favor de las autonomías locales? ¿De qué manera se coordinarán las funciones de una región creada como entidad supramunicipal con las atribuciones de los municipios, de naturaleza autónoma según el art. 123 CN? ¿La conceptualización de la Corte implicará en el plano fáctico una nueva causal de intervención federal a las provincias?

La propia evolución regional irá respondiendo estas preguntas. Por el momento, este quinto elemento del régimen federal es un enigma que hemos intentado descifrar aquí, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema vinculada a las problemáticas analizadas.

Referencias bibliográficas

Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I.* La Ley.

Bianchi, A. (14 de septiembre de 2015). La competencia originaria de la Corte Suprema está en vías de extinción. *Diario DPI.* www.albertobianchi.com.ar/pdfs/ConstitucionalOpinion20150914.pdf

Castorina de Tarquini, M. C. (2003). *Derecho Público Provincial y Municipal. Volumen I.* La Ley.

Convención Nacional Constituyente. (1994). *Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente.* www.4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm

(29) La Rioja se encuentra en un limbo, pues ha declarado su intención de salir de este bloque regional, de fuerte impronta integracionista en el mercado externo, e integrarse a la región del NOA (“La Rioja se retira del bloque del Nuevo Cuyo y vuelve al NOA”, 02/07/012).

(30) Integrada por las provincias de La Pampa, Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

(31) Integrada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; esta última provincia se unió por Acta del 06/04/1999.

(32) Integrada por Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero.

Consejo para la Consolidación de la Democracia. (1986). *Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (pp. 68-69). Eudeba.

Domínguez, R. (1996). La regionalización como expresión de los procesos políticos institucionales. *Seminario Internacional: Federalismo y Región*. CFI.

Gamiz, J. (1970). *La regionalización del nordeste argentino como estrategia de desarrollo y posibilidades de que la corporación financiera regional del nordeste se constituya en un instrumento eficaz de apoyo* [Tesis de Doctorado, UBA]. Universidad Nacional de Buenos Aires. bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-1019_GamizJM).

Gelli, M. A. (2011). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada. Tomo II*. La Ley.

Gordillo, A. (1996). La región argentina a partir de la Constitución de 1994. *Seminario Internacional: Federalismo y Región* (pp. 195-209). CFI. biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1997/01/42096.pdf

----- (2015). La región argentina a partir de la Constitución de 1994 (1998). En M. Rejtman Farah (Dir.), *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 11: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo* (pp. 561-582). FDA. www.gordillo.com/tomo11.php

Hernández, A. (h). (1996). Estudio sobre los aspectos jurídico-institucionales de la regionalización. *Seminario Internacional: Federalismo y Región* (pp. 162-184). CFI. biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1997/01/42096.pdf

Rinaldi, F. J. (2018). *La región en el Federalismo Argentino*. Instituto de Geografía “Romualdo Ardissonne”/Facultad de Filosofía y Letras. publicaciones.filo.uba.ar/sites/publicaciones.filo.uba.ar/files/Cuadernos%20de%20Territorio%2018_interactivo.pdf

Rosatti, H. D. (1994a). Propuesta de reforma constitucional en materia de creación de regiones para el desarrollo económico y social. www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/descargarAdjExp/469

Rosatti, H. R.; Barra, R. C.; García Lema A. M.; Masnatta, H.; Paixao, E. y Quiroga Lavié, H. (1994b). *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*. Rubinzal-Culzoni.

Sabsay, D. (2009). Consideraciones en torno del federalismo argentino. *Revista Jurídica*, (13), pp. 244-263. dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/handle/123456789/705

Sagüés, N. P. (2007). *Manual de derecho constitucional*. Astrea.

Referencias jurisprudenciales

CSJN, “Sojo, Eduardo c/ Cámara de Diputados de la Nación”, 22/09/1887, Fallos: 32:120.

CSJN, “Rodríguez del Busto, Antonio c/ Provincia de Córdoba”, 19/03/1901, Fallos: 90:97.

CSJN, “Nougues Hnos. c/ Provincia de Tucumán”, 09/05/1903, Fallos: 97:177.

CSJN, “Ferrari Ohyanarte Elisa c/ provincia de Buenos Aires”, 30/10/1936, Fallos: 176:164.

- CSJN**, “Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino c/ Ministerio de Obras Públicas de la Prov. de Buenos Aires”, 17/07/1961, Fallos: 250:205.
- CSJN**, “Provincia de Buenos Aires c/ El Triunfo de Esteban Keklikian e Hijos”, 14/05/1969, Fallos: 273:378.
- CSJN**, “Marresse, Alberto Andrés c/ Cámara de Diputados (Provincia de Santa Fe)”, 28/11/1985, Fallos: 307:2249.
- CSJN**, “Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/ Ana Fischer de Novello y otros”, 23/12/1986, Fallos: 308:2621.
- CSJN**, “EFOI S.A. c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado”, 26/05/1988, Fallos: 311:879.
- CSJN**, “Caramaschi, Alejandro Dante c/ Inst. de Prev. Seg. y asist. Prov. de La Rioja y otros/ cobro de pesos”, 08/09/1988, Fallos: 311:1822.
- CSJN**, “Manliba S.A. c/ CEAMSE s/ const. tribunal arbitral”, 06/12/1988, Fallos: 311:2607.
- CSJN**, “Administración General de Puertos c/ Chubut, Provincia de s/ nulidad medida de no innovar”, 29/08/1989, Fallos: 312:1457.
- CSJN**, “Acofobar y otros c/ Nación Argentina s/ amparo”, 23/10/1990, Fallos 313:1062.
- CSJN**, “Fernández, Iris A. y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Bs. As. y Prov. de Bs. As. c/ daños y perjuicios interrumpe prescripción”, 09/04/1991, Fallos: 314:240.
- CSJN**, “Risso Patron, Silvana y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otra s/ acción declarativa”, 07/05/1991, Fallos: 314:405.
- CSJN**, “Flores, Feliciano Reinaldo y otros c/ Pcia. de Buenos Aires y otra s/ cobro de pesos”, 29/09/1992, Fallos: 315:2157.
- CSJN**, “Maggio, Orfeo s/ amparo”, 23/11/1995, Fallos: 318:2457.
- CSJN**, “Pertino, Abel Rodolfo c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, 30/04/1996, Fallos: 319:744.
- CSJN**, “Aguas Argentinas S. A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa”, 02/11/2004, Fallos: 327:4768.
- CSJN**, “Barreto, Alberto D. y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros”, 21/03/2006, Fallos: 329:759.
- CSJN**, “Argencard S. A. c/ Misiones, provincia de y otros s/acción declarativa de certeza (aplicación del protocolo multilateral con relación a la deuda tributaria)”, 13/02/2007, Fallos: 330:103.
- CSJN**, “IBM Argentina SA c/ Misiones, provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20/02/2007, Fallos: 330:173.
- CSJN**, “Asociación de Bancos de la Argentina y Otros c/ Provincia de Misiones s/ acción de repetición y declarativa de inconstitucionalidad”, 09/06/2009, Fallos: 332:1422.
- CSJN**, “Aguirre Jorge Alberto y otros c/ Buenos Aires, provincia de y otras s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20/09/2016, Fallos: 339:1316.
- CSJN**, “Bazán, Fernando s/ amenazas”, 04/04/2019, Fallos: 342:509.

CSJN, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, 04/04/2019, Fallos: 342:533.

CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/05/2021, Fallos: 344: 809.

CSJN, “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cod. Procesal)”, 10/02/2022, Fallos: 345:22.