

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA ARGENTINA**

**“Santa María de los Buenos Aires”**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DEL ROSARIO  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA REGIÓN CENTRO:**

**ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y OTROS ASPECTOS**

**JURÍDICOS**



### **Presentación**

La presente investigación del Centro de Estudios de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias del Rosario, de la Pontificia Universidad Católica Argentina, ha sido elaborada a partir de la inquietud relacionada con los aspectos jurídicos de la Región Centro, planteada por la Bolsa de Comercio de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

El grupo de trabajo formado a tal fin estuvo integrado por Hugo Luis Domingo como Director del Centro de Estudios, quien se encargó de la diagramación de los contenidos, y Cristian Rússovich, María Victoria Mutiliengo y María Florencia Villarruel, como miembros permanentes del mismo, quienes colaboraron en esa tarea de diagramación, así como en las de selección y sistematización de la bibliografía utilizada.

Además, participaron en el grupo de trabajo en calidad de asistentes, Cecilia Amiel, Juan Manuel González y Agustín Moscariello, quienes, aparte del estudio de aspectos específicos, brindaron un inestimable aporte en la búsqueda de fuentes, enriqueciendo así la labor realizada.

Si bien se trata de una investigación a la que se ha querido dotar del rigor académico propio de un estudio proveniente de un instituto universitario y en la cual se analizan, conforme a las pautas que suministra la Ciencia del Derecho, distintos aspectos jurídicos, especialmente relacionados con el Derecho Administrativo y particularmente vinculados con la Región Centro, el trabajo también fue concebido para servir de herramienta en la solución de problemas concretos susceptibles de plantearse en el tema que nos ocupa.

Intentamos, pues, realizar una investigación que además de un aporte al conocimiento jurídico, pueda ser también de utilidad en el proceso de formación de decisiones públicas<sup>1</sup>, pues como alguna vez señaló JAIM ETCHEVERRY, debe interesarnos no solo que la universidad se adapte a la realidad social, "...sino que esa realidad preste más atención a lo que se piensa en la universidad..."<sup>2</sup>.

Por último, pretendemos que nuestro trabajo sea un incentivo para seguir investigando facetas del mismo que no han sido exploradas, o ampliar las que lo han sido; o incluso criticar los puntos de vista expuestos en los temas abordados, pues deseamos no quedar comprendidos en la severa admonición que, según se recordará, hiciera POPPER en estos términos: "los que no están dispuestos a exponer sus ideas a la refutación no toman parte en el juego de la ciencia"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. al respecto SÁNCHEZ MARTÍNEZ, EDUARDO, "*La Universidad y los universitarios en las decisiones públicas*", conferencia dictada en la UCA, sede Paraná, el 2/11/02 y publicada en la Revista "Criterio", N° 2279, febrero 2003, pp. 13-19.

<sup>2</sup> JAIM ETCHEVERRY, GUILLERMO, discurso pronunciado al asumir como rector de la Universidad de Buenos Aires, el 7/5/02, publicado en Revista Criterio N° 2274, agosto de 2002. p. 346.

<sup>3</sup> POPPER, KARL, "*La lógica de la investigación científica*", Tecnos, Madrid, 1973, p. 261, citado por GORDILLO, AGUSTÍN, "*Tratado de Derecho Administrativo*", Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, tomo 1, p. I-49.

## CAPITULO I

**SUMARIO:** Introducción. - 1. Líneas históricas. - 2. Federalismo y Región. -  
2.1. Crisis del federalismo. - 2.2. Tipos de regiones. - 2.3. Organización  
de las regiones.

## Introducción

En el presente trabajo pretenderemos analizar, desde el punto de vista del derecho administrativo, el esquema normativo de la denominada “Región Centro”.

Abordaremos primeramente a grandes rasgos los ejes históricos que ejercieron su influjo en la formación del Estado Federal Argentino, insertando dentro de ellos el elemento regional, a fin de demostrar de qué modo el sistema de pactos de unión nacional, generalizado a partir de 1820 y que culminó en 1859 con la firma del Pacto de San José de Flores, cobra ahora nueva virtualidad por efecto de la reforma constitucional de 1994, permitiendo el nacimiento de regiones con fines de integración, dando una nueva dimensión a la organización estadual, en aras, pensamos, de fortalecer el sentimiento federal debilitado por una realidad centralista.

Nos dedicaremos a la normativa que regula la Región, tanto la general de base constitucional, como la particular de base convencional o contractual, para después trazar los caracteres generales de la organización administrativa de las regiones en nuestro país y en otros ordenamientos comparados.

Delineado ese marco, nos ocuparemos especialmente del tema que nos convoca, relativo al estudio de la “Región Centro”, y analizaremos los instrumentos convencionales que la regulan; su naturaleza jurídica; sus órganos y los principios de organización administrativa aplicables. Al respecto, veremos

las relaciones interorgánicas y extraorgánicas (internas e internacionales), los actos emanados de dichos órganos y sus efectos.

Ensayaremos asimismo algunas reflexiones sobre distintos tópicos que hacen a la organización administrativa de la Región Centro, tales como la participación de las entidades intermedias (públicas no estatales y privadas) en los órganos regionales; la responsabilidad del Estado por la actividad de tales órganos, y la solución de conflictos suscitados con motivo de actos dictados por los mismos.

Finalmente culminaremos el trabajo con algunas sugerencias relativas al tema regional susceptibles de tener en cuenta en una eventual reforma de nuestra constitución provincial.

### 1. Líneas históricas

En orden a sistemas de organización regional en el actual territorio argentino podemos distinguir estas dos líneas históricas: a) una estatutaria<sup>4</sup>; b) otra pactista.

Al sistema estatutario lo encontramos tanto en el período hispánico como en el período patrio.

---

<sup>4</sup> El término “estatutario” lo utilizamos para señalar que el sistema de que se trata es “impuesto” por la voluntad unilateral de una autoridad central, sin consultar la voluntad de los estados locales que conforman los grupos de integración territorial creados por aquél. En igual sentido, aunque para la materia de empleo público, es utilizado por DÍEZ, MANUEL MARÍA, “*Derecho Administrativo*”, Plus Ultra, Buenos Aires, 1979, tomo III, págs. 502-503.

En el período hispánico el esquema de regionalización “impuesta” se plasmó en la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, la cual, si bien desde el punto de vista formal, ha sido vista -y con razón- como una muestra del sistema de centralización administrativa por parte de la dinastía borbónica, desde el punto de vista empírico ese mismo ordenamiento (en tanto constituyó una síntesis integradora de territorios que luego pasaron a formar las futuras provincias argentinas) también puede ser visto como un intento de regionalización<sup>5</sup>.

También en el período patrio hubo intentos de regionalización “impuesta” por la autoridad. Piénsese por ejemplo en el decreto del Segundo Triunvirato de noviembre de 1812, que separó las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis de la Gobernación Intendencia de Córdoba, para formar la Gobernación Intendencia de Cuyo<sup>6</sup>.

Ambos intentos estatutarios no lograron mantenerse. Así, tres décadas después del dictado de la Real Ordenanzas de Intendentes, varias de las ciudades que la misma había ligado a la capital de Intendencia, terminaron por separarse de ésta última, dando lugar a la formación de la mayoría de las actuales provincias argentinas. Así, por ejemplo, en 1815 La Rioja se separa de Córdoba; y con anterioridad, en 1814 (como antes dijimos) también lo habían

---

<sup>5</sup> Así SANMARTINO DE DROMI, MARÍA LAURA, *“Intendencias y Provincias en la Historia Argentina”*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1992, págs. 195-208.

<sup>6</sup> Idem, pág. 146.

hecho -si bien por una decisión de la autoridad nacional- las provincias cuyanas, las cuales a su vez luego de 1820 se separan, dando nacimiento a las provincias que hoy conocemos. Igual proceso se seguiría en otras intendencias<sup>7</sup>.

En la mayor parte de los casos esos desmembramientos explican que para adquirir permanencia y estabilidad, el régimen de que se trate necesita adecuarse al medio que pretende regir, como asimismo gozar del necesario consenso público.

El sistema de pactos tuvo como fiel exponente al proyecto artiguista que comenzó con el convenio del Yí del 8 de enero de 1813, celebrado como reacción al Tratado de Paz de octubre de 1811 entre Buenos Aires y el virrey Elío, y culminó posteriormente, merced al fuerte apoyo que recibieron las fórmulas federales en Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y la Banda Oriental, con la formación en 1815 del histórico “Protectorado” y de la Liga Federal.

Como anota DEMICHELI, esta Liga produjo un cambio fundamental en la política de pactos interprovinciales, ya que hasta esa fecha solo había tratado la Banda Oriental con Buenos Aires, y desde entonces lo hace la Liga

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, págs. 99-192; cf. también ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, “*Historia del Derecho Argentino*”, Perrot, Buenos Aires, 1970, tomo II, pág. 190 y ss.



Federal –compuesta de cinco provincias- con el Gobierno de la Capital que representa a las otras<sup>8</sup>.

Casi simultáneamente después de Cepeda, que fue un triunfo de las provincias del Protectorado sobre la Capital<sup>9</sup>, en el mismo mes de febrero de 1820 Artigas era finalmente derrotado por los portugueses en Tacuarembó, y poco después la lucha del mismo con Ramírez concluiría con su internación en el Paraguay, deshechas sus fuerzas, poniendo término a su carrera pública y a los sueños que como “Protector de los Pueblos Libres” había acuñado en todo ese tiempo<sup>10</sup>.

Luego de 1820 el sistema pactista se mantuvo a fin de preservar la “unión nacional”, sin desdeñar por supuesto el objetivo militar, visible en las reiteradas manifestaciones de alianzas ofensivas – defensivas contenidas en los mismos. Culmina esta etapa con la firma del Pacto Federal de 1831, bajo cuya vigencia, sin embargo, no se logró el dictado de la Constitución Nacional.

Es que nuestro sistema federal, más allá de los ensayos constitucionales, cartas y pactos logrados, nació como resultado de antagonismos regionales, surgidos a la sombra de estos dos problemas principales: la dualidad li-

---

<sup>8</sup> Cf. DEMICHELI, ALBERTO, “*Formación constitucional rioplatense*”, Depalma, Buenos Aires, 1950, tomo I, págs. 349-350.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 295.

<sup>10</sup> Cf. RUIZ MORENO, ISIDORO, “*La lucha por la Constitución*”, Astrea, Buenos Aires, 1976, pág. 11.

brecambio-proteccionismo que durante largo tiempo enfrentó a las provincias del interior con Buenos Aires y el principio de libre navegación de los ríos, que enfrentó a Buenos Aires con las provincias del litoral<sup>11</sup>.

No obstante ello, desde el punto de vista regional en varios pactos las provincias del litoral se unieron a Buenos Aires<sup>12</sup>, y en la época rosista delegaron atribuciones nacionales en el gobernador de esa provincia, lo que evidencia la recíproca comunidad de intereses existente<sup>13</sup>.

Sin embargo, después de celebrado el Acuerdo de San Nicolás en 1852, y de institucionalizado el sistema federal con la sanción de la Constitución Nacional en 1853, Buenos Aires se separó de la Confederación, manteniéndose en tal estado hasta 1859. En este último año, luego de ser derrotada en la batalla de Cepeda, reaparece el ingrediente contractual, pues mediante un Pacto (el de San José de Flores) aquélla vuelve a reincorporarse a la Confederación. Luego vendría, como consecuencia de tal tratado, la reforma constitucional de 1860.

Aquí culmina, podríamos decir, el sistema de pactos interprovinciales de unión nacional.

---

<sup>11</sup> Ampliar en ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, *“El Federalismo Argentino”*, La Facultad, Buenos Aires, 1953; y en DEMICHELI, ALBERTO, *“Formación Nacional Argentina”*, Depalma, Buenos Aires, 1971.

<sup>12</sup> Es por ello llamativo que habiendo Buenos Aires celebrado diversos pactos interprovinciales, tales como Pilar, Benegas, Cuadrilátero, el mismo Pacto Federal de 1831, no haya celebrado aún ningún pacto regional.

<sup>13</sup> Al respecto consultar TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR, *“Formación del Estado Federal Argentino”*, Perrot, Buenos Aires, 1965.

Pese a todos los esfuerzos realizados para consagrar el sistema federal, la realidad demostró -principalmente a partir de 1880- que no obstante los postulados constitucionales y el sentimiento federal subsistente, en los hechos el Estado Central terminó por absorber muchas de las competencias que la constitución había otorgado a las Provincias<sup>14</sup>.

A fin de contrarrestar de algún modo ese efecto pernicioso, en la reforma constitucional de 1994 se facultó a las Provincias a crear “regiones”, y las mismas acuden para su creación, nuevamente, al sistema de “pactos interprovinciales”, en cuyo funcionamiento se advierte el influjo no solo de normas de derecho constitucional formal sino también material<sup>15</sup>.

## 2. Federalismo y región

### 2.1. Crisis del federalismo

La mayoría de los autores que se ocupan de analizar la forma de estado en nuestro país aluden a la denominada “crisis del federalismo”, situación que al menos en parte puede paliarse mediante la implementación de procesos regionales.

---

<sup>14</sup> Cf. ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, “*Historia...*”, cit., págs. 94-105.

<sup>15</sup> El derecho constitucional material nos remite al concepto de constitución material, y éste a su vez significa constitución vigente y eficaz. La constitución material puede coincidir con la constitución escrita o formal, pero generalmente es más amplia que ella, ya que se integra con elementos sociológicos y de derecho consuetudinario o no escrito. En nuestro caso, si bien los tratados interprovinciales están previstos en la constitución formal (artículo 125 Constitución Nacional), es evidente que la utilización de los mismos para crear “regiones” es un aspecto no contemplado expresamente en la constitución escrita, y por tanto forma parte del llamado derecho constitucional material. Cf. BIDART CAMPOS, GERMÁN, “*Manual de Derecho Constitucional Argentino*”, Ediar, Buenos Aires, 1977, págs. 12-18.

Para entender cabalmente la crisis del federalismo debemos recordar que federalismo y centralismo son los dos extremos de un planteo que de la materia política trasciende a lo social y a lo económico, determinando consecuencias de alta relevancia para la vida institucional de la República.

Como enseña ZORRAQUÍN BECÚ, la Constitución de 1853 resolvió esa cuestión aceptando un régimen mixto que implicaba un compromiso o acuerdo entre las ideas opuestas –centralistas y federales- que hasta entonces habían luchado encarnizadamente por el predominio<sup>16</sup>.

De suerte tal que, al constituir la “unión nacional”, el Congreso de 1853 fijó las bases destinadas a regular la convivencia armónica de la Nación y de las provincias, dando a éstas un conjunto inalterable de poderes propios y creando al mismo tiempo un gobierno común dotado de atribuciones generales y expresamente numeradas.

La característica esencial del federalismo radica pues en esa distribución de competencias cuya observancia permite mantener el equilibrio entre las autoridades centrales y los grupos autónomos, subordinados ambos a las normas supremas de la constitución.

---

<sup>16</sup> Cf. ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, “*Sentimiento federal y realidad centralista (Ensayo sobre la evolución del federalismo en la época constitucional)*”, en “*Revista de Historia del Derecho*”, nº 5, Buenos Aires, 1953, pág. 177, a quien hemos seguido en este apartado.

Cuando se puso en vigencia dicho sistema existía ese equilibrio político y económico entre las distintas regiones del país. Pero de inmediato se inicia una evolución hacia el centralismo.

Tal transformación fue lenta al principio, y resistida enérgicamente por las provincias hasta 1880. Sin embargo a partir de esta última fecha la política argentina deja de actuar sobre un plano territorial. Pellegrini, el primer presidente porteño después de Mitre, restringe las autonomías provinciales en lo económico, del mismo modo que Irigoyen las suprime en lo político. Y después de 1930 de manera cada vez más acelerada ambas van sometiéndose a la dirección de los gobiernos centrales hasta casi desaparecer de la realidad institucional argentina. Tenemos así la acentuación del proceso de crisis del federalismo, porque a pesar de existir un sentimiento federal, terminó por imponerse una realidad centralista<sup>17</sup>.

Ese contexto distorsionante de la letra constitucional torna plausible la modificación que se realizó en 1994 al texto de la ley suprema, al facultar a las provincias para crear regiones (artículo 124).

Es que si bien dicha reforma no intercala una estructura política en la organización tradicional de nuestro régimen, en el que por lo tanto se man-

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 178 y ss., donde el autor analiza mediante ejemplos concretos la evolución del avance del gobierno central en distintas materias, y el modo como se impuso, por tanto, esa realidad centralista que ilustra el título del trabajo, ya sea en materia educativa, impositiva, etc. En igual sentido consultar, asimismo, el trabajo, inédito, de MOSCARIELLO, AGUSTÍN R., “*Region y globalización*”, presentado en el Tercer Encuentro de Jóvenes Profesionales de Derecho Constitucional, organizada por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, realizado en la ciudad de Mendoza los días 18, 19 y 20 de abril de 2002.

tiene la dualidad distributiva de poder entre el estado federal y las provincias<sup>18</sup>, no caben dudas que el regionalismo viene a sumarse como una herramienta de integración destinada a fortalecer el sistema federal y lograr un mayor acercamiento entre la Nación y las provincias<sup>19</sup>.

Más aún, según calificada doctrina la reforma constitucional introducida en lo referente al tema que nos ocupa implica un paso intermedio hacia el federalismo por regiones con atribuciones propias que las provincias les confieren y la Nación les respeta en tanto ellas en conjunto no excedan su respectiva competencia territorial<sup>20</sup>.

## 2.2. Tipos de regiones

Un sector de la doctrina distingue dos niveles en los procesos regionales:

a) El que tiene que ver con aspectos sociológicos, históricos o geográficos, al que denomina “regionalismo natural”, en tanto surge naturalmente de procesos históricos similares entre distintos espacios territoriales que torna a veces inevitable aquél proceso;

---

<sup>18</sup> Cf. BIDART CAMPOS, GERMÁN, “Manual de la constitución reformada”, Ediar, Buenos Aires, 1996, tomo I, pág. 452.

<sup>19</sup> Cf. BIANCHI, ALBERTO B. y SEVILLE SALAS, VIVIANA, “La región patagónica. Una primera concreción del regionalismo”, en Revista Jurídica La Ley, Tomo 1996-E-pág. 1387, sección doctrina.

<sup>20</sup> Cf. GORDILLO, AGUSTÍN, “La Región Argentina a partir de la constitución de 1994”, en “Después de la reforma del Estado”, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, pág. X-9, disponible en [www.gordillo.com/DesRef.htm](http://www.gordillo.com/DesRef.htm).

b) El que se relaciona con cuestiones políticas o económicas de neto corte coyuntural, dando lugar al llamado “regionalismo político o jurídico”, ya que en este caso la región nace de un acto institucional tomado por aquellos que ejercen la representatividad de los habitantes de dichos territorios, el cual tiene carácter constitutivo ya que la misma surge con dicho acto, no existiendo como en el natural una integración histórica que la preceda<sup>21</sup>.

Dentro de este segundo subgrupo cabría distinguir, siguiendo a MAYER, una regionalización determinada y fija, establecida por ley nacional seguida de la adhesión de las provincias por medio de leyes convenio, con recursos y gastos previstos en el presupuesto nacional, y una regionalización concertada y flexible, que se concretaría a partir de lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Nacional, mediante tratados interprovinciales<sup>22</sup>.

El primer modelo de regionalización, que intentó plasmar el proyecto Menem-Dromi, es de tipo cerrado y estático, y podría provocar alteraciones en el esquema institucional establecido en la Constitución. Tanto es así, que uno de los autores de dicho proyecto propuso la necesidad de una reforma constitucional al respecto<sup>23</sup>. Otro ejemplo de este tipo de regionalización fue

---

<sup>21</sup> Cf. BIANCHI, ALBERTO B. y SEVILLE SALAS, VIVIANA, op. cit., pág. 1383.

<sup>22</sup> Cf. MAYER, CELIA, “Notas sobre el sistema normativo regional”, en [www.amersur.org.ar/Instituc/Notas.htm](http://www.amersur.org.ar/Instituc/Notas.htm).

<sup>23</sup> Cf. MENEM, CARLOS SAÚL, “Seis regiones y una provincia nueva”, en La Nación del jueves 31 de mayo de 2001.

el creado por la ley 16.964, que estableció el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”<sup>24</sup>.

La segunda modalidad, en cambio, es abierta y flexible, mantiene intactas las autonomías provinciales, y cada provincia “puede acordar objetivos específicos o sectoriales y un mecanismo de concertación con determinadas provincias o regiones...”, posibilitando “la formación de otro tipo de regiones, no solo las interprovinciales por jurisdicciones completas, sino aquellas compuestas por sectores productivos o de servicios...”<sup>25</sup>.

### 2.3. Organización de las regiones

Como tendremos oportunidad de ver más abajo, el artículo 124 de la Constitución Nacional, luego de la reforma introducida en 1994, habilita a las provincias para “crear regiones” y “establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

En general, y sin perjuicio de las consideraciones que infra ensayaremos en torno a su naturaleza jurídica y a la específica organización administrativa de la Región Centro, las regiones conformadas en nuestro país tienen los siguientes órganos: a) una asamblea o junta de gobernadores: b) una se-

---

<sup>24</sup> Cf. SANMARTINO DE DROMI, MARÍA LAURA, “*Historia política argentina*” (1955-1988), Astrea, Buenos Aires, 1988, págs. 463-464; ver también BIANCHI y SEVILLE SALAS, op. cit., pág. 1387.

<sup>25</sup> MAYER, op. cit., pp-7-8. GORDILLO (op. cit., pág. X-22) enfatiza la facultad exclusivamente provincial para crear regiones.



cretaría permanente, comité ejecutivo o equivalente; c) una secretaría administrativa o técnica; d) grupos técnicos<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibíd*em, pág. 17.

## CAPITULO II

**SUMARIO:** 1. Régimen jurídico de la Región. - 1.1. El basamento constitucional. - 1.1.1. Constitución Nacional. - 1.1.2. Constituciones provinciales. - 1.2. El basamento convencional público en la génesis y funcionamiento de la Región. Las regiones dentro de una misma provincia. - 2. Naturaleza jurídica de la Región. - 2.1. Planteo de la cuestión. - 2.2. Desarrollo del planteo. - 2.2.1. Distintas posturas. - 2.3. Nuestra opinión. - 3. Los órganos regionales. - 3.1. Características generales. - 3.2. Síntesis comparativa. - 3.2.1. MERCOSUR. - 3.2.2. Unión Europea. - 3.2.2.1. Su formación. - 3.2.2.2. Fines. - 3.2.3. Su conformación institucional. - 3.3. Análisis comparativo de estas experiencias con la realidad regional argentina. - 4. Las regiones en Argentina.

## 1. Régimen jurídico de la Región

La Región tiene un régimen jurídico integrado por normas constitucionales, tanto nacionales como provinciales, como así también por normas de tipo contractual público.

### 1.1. El basamento Constitucional

El artículo 124 de la Constitución Nacional introducido en la reforma constitucional de 1994 (que permite la creación de regiones) fue aplaudido en su momento como una nueva oportunidad a nuestro alicaído federalismo argentino<sup>27</sup>. Sin embargo, hay quienes creen que la facultad de las provincias para crear regiones preexistía a la sanción de la reforma constitucional<sup>28</sup>. De hecho ya se habían emprendido experiencias regionales en otras latitudes de la Argentina aún antes de 1994<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> FRÍAS, PEDRO J., “*El Federalismo en la Reforma Constitucional*”, La Ley diario del 4 de octubre de 1994, pág. 1. RAMELLA, PABLO, “*Nuevas Estructuras Federales*”, La Ley 1979-D, pág. 765. También tratado por GORDILLO, AGUSTÍN, “*Después...*”, cit., págs. X-9 y ss.

<sup>28</sup> La creación de regiones por parte de las provincias sería, según esta lectura, una “facultad reservada” de las provincias (artículo 121 de la Constitución Nacional) Es decir, que al momento de realizar la distribución de las competencias entre la Nación y las provincias en la Constitución Nacional, éstas últimas “se reservaron” ciertas atribuciones y no se las otorgaron al Gobierno Federal.

<sup>29</sup> Para ampliar sobre las experiencias regionales históricas, ver GARZÓN, BENITO CARLOS, “*El tema de la región*”, Suplemento de Derecho Constitucional de El Derecho, 18 de mayo de 2001, pág. 10. También ver ROSATTI, HORACIO D. “*El Federalismo en la Reforma*”, en la Obra Colectiva “*La Reforma de la Constitución. Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción*”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, págs. 212 y 213, donde el autor cita a Roberto Dromi y enumera los resortes jurídicos que aparecían aptos para avanzar hacia esquemas regionales antes de la reforma a la Constitución Nacional de 1994.

Desde el inicio se planteó el interrogante entre los constitucionalistas acerca de cómo debían “crearse” las regiones. Se esgrimieron tres posturas<sup>30</sup>:

a) Quienes dijeron que debían ser creadas por la Nación (llamada por MIDÓN relación de supraordenación); b) Que era incumbencia “concurrente” de la Nación y las provincias<sup>31</sup> (relación de coordinación entre el poder federal y estadual); o c) Que es facultad “exclusiva” de las provincias (relación de subordinación)<sup>32</sup>.

La primera alternativa ya está prácticamente desechada por anacrónica. Además, de nada sirve introducir una institución para afianzar el federalismo, si luego la “regionalización” va a ser “impuesta” desde el Gobierno central<sup>33</sup>. Indudablemente el criterio que ha primado es el que la consagra como una facultad exclusiva de las provincias. Y dentro de esta línea es que surgió la Región Centro, por la sola voluntad de las provincias que la componen.

---

<sup>30</sup> MIDÓN, MARIO A., “La región. Los niveles jurídico-político, científico y económico”, El Derecho 101-832. MERCADO LUNA, RICARDO, “Competencia y voluntad “creadora” de regiones en la Constitución Nacional”, La Ley 1997-D, págs. 1059 y ss.

<sup>31</sup> Según esta postura, habría que sancionar primero una ley marco o base en el Congreso Nacional, que estableciese pautas para la regionalización, para que luego las provincias por medio de tratados interprovinciales creen las regiones.

<sup>32</sup> Cf. DROMI, ROBERTO y MENEM, EDUARDO, “La Constitución Reformada”, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, pág. 399-400, donde los autores llaman a la relación de *supraordenación* “regionalismo verticalista”; a la relación de *coordinación* “regionalismo concertado”; y a la relación de *subordinación* “regionalismo horizontal”.

<sup>33</sup> La experiencia histórica marca que fue el gobierno de Onganía el que intentó una “regionalización” desde el gobierno federal, sin dar mayor participación a las provincias, creando el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE (mediante la ley 16.964, su modificación por ley 19.276 y el decreto 1907 de 1967). Ya en nuestros días fue el ex presidente Carlos S. Menem quién acercó una propuesta de crear regiones por la misma vía (desde el poder central), ver MENEM, CARLOS SAÚL, “Seis regiones...”, cit.

Así, el instrumento jurídico empleado por las provincias integrantes de la Región –como ha de verse más abajo- ha sido el tratado interprovincial, con la posterior aprobación de las legislaturas provinciales<sup>34</sup>.

Es aquí donde se fundamentaba la posibilidad de crear regiones antes de 1994, ya que el instrumento idóneo para hacerlo estaba reconocido en la Constitución Nacional de 1853-60 en el viejo artículo 107 (hoy 125)<sup>35</sup>. Un ejemplo de la utilidad de estos tratados lo marca la construcción del túnel subfluvial que una la ciudad de Santa Fe con la de Paraná, obra que se concretó mediante la firma de un tratado interprovincial en 1960<sup>36</sup>.

Con esta nueva instancia entre el gobierno federal y las provincias se busca evitar que todo “lo supraprovincial sea nacional”, y que “sea regional, perteneciendo a un orden todavía descentralizado, todavía inmediatamente vinculado a los intereses que siguen siendo locales y que se perciben mejor cuando se miran desde cerca”<sup>37</sup>.

Esto reafirma la idea de un federalismo más participativo, más activo, el llamado “federalismo de concertación”; donde la concertación será el reconocimiento y la coordinación con todos los que deben ser protagonistas de la

---

<sup>34</sup> Para ampliar sobre el tema ver FRÍAS, PEDRO J., *“Los Tratados Interprovinciales”*, La Ley-153, pág. 689.

<sup>35</sup> Más adelante hemos de dar nuestra opinión al respecto.

<sup>36</sup> Ramella, Pablo: *“Nuevas...”*, cit., pág. 768. Ello, sin perjuicio de lo que más adelante desarrollamos (ver cita Nro. 86 del presente trabajo).

<sup>37</sup> Dictamen Mayoritario de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional de 1971, citado por ROSATTI, HORACIO DANIEL, *“El Federalismo en...”*, op. cit. pág. 214.

obra común<sup>38</sup> (y aquí “todos” significa provincias, pero también comunas, municipios y cuerpos intermedios, para poder darle a la región un sustrato sociológico y económico fuerte). De este modo se opone al federalismo teórico un federalismo práctico<sup>39</sup>.

### 1.1.1. Constitución Nacional

La reforma de la Constitución Nacional introdujo la posibilidad (en su nuevo artículo 124) que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social, autorizándolas a que establezcan órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, el citado artículo permite a las provincias celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

A partir de la mención de “regiones para el desarrollo económico y social” se discute en doctrina si la creación de regiones apunta a la formación de regiones “plenarias” o sólo para fines particulares y determinados.

---

<sup>38</sup> RAMELLA, PABLO, “Nuevas...”, op. cit., pág. 765. También abonan la idea del federalismo “concertado” PEDRO J. FRÍAS (quizás su más ferviente defensor), op. cit., pág. 1 y BIDART CAMPOS, en “*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI. La reforma constitucional de 1994*”, Ediar, Bs. As., 1995, pág. 527. Precisamente FRÍAS, PEDRO J., “*Diálogo entre Nación, Provincia y Municipios*” en Obra Colectiva: “*Interpretando la Constitución*”, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1995, pág. 120 y ss. nos presenta al “Principio de Concertación” como un principio del llamado “nuevo federalismo”, en virtud del cual todo se negocia, se coordinan competencias, hay actividad interjurisdiccional y el Gobierno Federal de ser el único que afronta los problemas, con la consecuente marginación del más débil (la provincia o municipio).

<sup>39</sup> ROSEMBUJ, TULLIO, “*Planificación, Propiedad y Estado*”, págs. 65 y ss., Ed. del Consejo Federal de Inversiones, Bs. As., 1975, citado por RAMELLA, PABLO, op cit, pág. 775.

EKMEKDJIAN sostiene esta última postura<sup>40</sup>, citando como ejemplo la experiencia en los Estados Unidos de América (Tennessee Valley Authority)<sup>41</sup>. Los Estados Unidos también tienen organismos para la interacción del gobierno federal, estadual y municipal mediante las Relaciones Intergubernamentales (Inter Governmental Relation –IGR-) <sup>42</sup>.

SAGÜÉS, en cambio, considera que la normativa constitucional es tan amplia en su redacción que ella podría albergar la idea de una región en sentido pleno<sup>43</sup>, a la manera de la Región Centro.

Vemos también que la Constitución Nacional autoriza a las provincias a constituir órganos con facultades suficientes para el cumplimiento de sus fines. Esto es lo que se ha hecho en la Región Centro con la creación de la Junta de Gobernadores, el Comité Ejecutivo, la Secretaría Administrativa y demás.

Respecto de los Tratados que las provincias pueden celebrar con potencias extranjeras, es claro el texto de la Constitución Nacional, en cuanto requiere únicamente el “conocimiento” por el Congreso Nacional. La misma exigencia aparece en el artículo 125 relativo a los tratados interprovinciales, medio idóneo para la creación de regiones por parte de las provincias intere-

---

<sup>40</sup> EKMEKDJIAN, MIGUEL ÁNGEL, “*Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V*”, Depalma, Bs. As., 1999, págs. 733-742.

<sup>41</sup> Otros ejemplos de estas Regiones “con fines determinados o particulares” serían las “regiones universitarias” de la Constitución Nacional de 1949, artículo 37, IV, 4.

<sup>42</sup> RAMELLA, PABLO, “*Nuevas...*”, op cit, pág. 764.

<sup>43</sup> SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO, “*Elementos de Derecho Constitucional*”, Astrea, 2º edición, Bs. As., 1999, Tomo 2, págs. 35-36.

sadas. La lectura literal de los textos de los artículos 124 y 125 es irreprochable: “con conocimiento” significa con “noticia”, con “aviso”; no “con autorización”, ni “aprobación”, ni con “permiso” (lo que llevaría implícito la posibilidad de desaprobar o no dar permiso)<sup>44</sup>.

Otro artículo de la Constitución Nacional que habla de las regiones es el 75 inciso 19, el cual enuncia como facultad del Congreso Nacional la posibilidad de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”, siendo el Senado la Cámara de origen para estas iniciativas. He aquí el artículo, que combinado al 124 de la Constitución trajo la confusión acerca de si las regiones debían ser “creadas” sólo por las provincias o si se requería la acción conjunta del gobierno federal.

La solución sería la siguiente: el artículo 124 se refiere a la facultad de “crear” regiones (propia y exclusiva de las provincias), mientras que el 78 inciso 19 busca promover políticas diferenciadas para equilibrar el desigual desarrollo de regiones “ya creadas”<sup>45</sup> (propia del Congreso Nacional). Estos es, la posibilidad de dictar medidas tendientes a nivelar disimetrías entre regiones ya existentes.

---

<sup>44</sup> MERCADO LUNA, RICARDO, “*Competencia...*”, op. cit., págs. 1059 y ss. En contra, BIDART CAMPOS, GERMÁN, “*Tratado...*”, cit., pág. 532.

<sup>45</sup> MERCADO LUNA, RICARDO, “*Competencia y voluntad...*”, cit., pág. 1059 y ss. Coincide BIDART CAMPOS, GERMÁN, “*Tratado...*”, cit., pág. 526-7.



SAGÜÉS ve aquí la posibilidad de que el Gobierno Federal apoye específicamente a una región más que a otras, en mérito a una discriminación positiva justificada<sup>46</sup>, es decir, no arbitraria y que responda a la realidad de las cosas.

Finalmente y para dar por terminado el análisis de la normativa constitucional, podríamos agregar la crítica que hace un autor al verbo “crear” regiones<sup>47</sup>. Es indudable que del término se infiere que la formación de regiones sería algo librado al capricho de los legisladores o gobernantes, cuando en verdad la facultad de “crear” regiones tiene que respetar una realidad sociológica, económica e histórica que subyace.

Este tema nos lleva a otro: el de los llamados “elementos homogeneizantes” de una región.

Es decir, en plan de no “crear” regiones “artificialmente” formadas que no respondan a la realidad, hablamos de ciertos elementos que sirven para “conformar” una región y forjar una “conciencia regional”.

ROSATTI menciona cuatro elementos: el geográfico (la región como resultante de la uniformidad geofísica), el sociológico (la región como expresión localizada de un singular conjunto de ideas, creencias, sentimientos, costumbres), el económico (aquí el elemento aglutinante será la vocación económica preponderante) y el jurídico (la región como producto de la divi-

---

<sup>46</sup> SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO, “*Elementos...*”, cit., Tomo 2, pág. 36.

<sup>47</sup> MERCADO LUNA, RICARDO, “*Competencia...*”, cit., págs. 1059 y ss

sión territorial generada por un acto de poder estatal normativo)<sup>48</sup>. Ninguno de ellos basta para definir por sí solo a la región. Pero, en caso de interferencia entre un elemento y otro, el autor considera que deben preferirse los criterios sociológico y económico, porque en ellos se plasma la conducta humana con definida intensidad. Lo jurídico no es importante como causa sino como consecuencia, pues la región proyecta su presencia económica y sociocultural sobre la normativa<sup>49</sup>.

### 1.1.2. Constituciones Provinciales

En el constitucionalismo provincial nos encontramos con que algunas provincias incorporaron a sus constituciones normas relativas a la integración regional antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994<sup>50</sup>.

Si bien es cierto que en la perspectiva nacional no todas las constituciones provinciales desarrollan el tema regional de manera específica, puede afirmarse que todas se encargan de enmarcar el procedimiento y las facultades de los distintos poderes para la concertación interprovincial o interjurisdiccional de tratados o acuerdos con diversas finalidades<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> ROSATTI, HORACIO D., "Tratado de Derecho Municipal. Tomo I", Rubinzal-Culzoni, 2º Edición, Santa Fe, 1997, págs. 203-235, y "El Federalismo..." cit., págs. 212 y 213.

<sup>49</sup> ROSATTI, HORACIO D., op. cit., págs. 209 y 210.

<sup>50</sup> ROBLEDO, FEDERICO JUSTINIANO y AVILA PAZ DE ROBLEDO, ROSA ANGÉLICA: "La región en nuestra organización federal", en "Cuaderno de Federalismo XV. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba – Año Académico 2001", Córdoba, 2002, Editorial Advocatus, Pág. 101.

<sup>51</sup> Al respecto, este tema puede ampliarse en el trabajo de MAYER ya citado.

Es por ello que, sin perjuicio de los que veremos en el capítulo que sigue cuando nos ocupemos del basamento constitucional de la Región Centro, corresponde hacer una breve referencia a las mismas a partir de la indicación de cuatro subgrupos de constituciones de acuerdo al tratamiento de la región en sus respectivos textos constitucionales.

Un primer grupo simplemente reglamenta como atribución o facultad, ya sea de Poder Ejecutivo o del Gobernador de la provincia, la de celebrar o firmar tratados con la Nación, provincias, municipios y/o entes de derecho público o privado, y hasta en algunos casos indicando nacionales o extranjeros, con fines de utilidad común, como fórmula genérica, sin entrar a detallar los diversos objetivos que debe respetar esa atribución para ponerse en funcionamiento. Destacando en algunos casos, la necesidad de la aprobación por la respectiva legislatura<sup>52</sup>.

Esta es la forma más sencilla de redacción de los textos constitucionales provinciales argentinos, y se reglamenta en las Constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe.

Una segunda categoría, además de indicar la atribución del Poder Ejecutivo para la celebración de tratados con fines de interés regional, con la correspondiente aprobación legislativa, consigna la necesaria comunicación de

---

<sup>52</sup> De lo cual surge implícitamente la posibilidad de utilizar esos tratados para crear regiones.

la celebración de esos tratados o acuerdos al Congreso de la Nación Argentina, conforme lo manda el artículo 124 de la Constitución Nacional. Tal es el caso de las constituciones de Corrientes, Misiones y San Luis; y una forzosa referencia a la Constitución de Tucumán, que menciona como excepción la necesidad de la aprobación del Congreso Nacional en la celebración y firma del respectivo tratado<sup>53</sup>.

El tercer grupo de constituciones, además de referir a las atribuciones del Poder Ejecutivo y Legislativo provinciales y el conocimiento del Congreso, tiene la particularidad de que sus textos refieren en sus primeros artículos a fórmulas genéricas relativas a la promoción de un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias para, entre otros fines, “establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales por tratados y convenios”. Esto ocurre con los textos de las provincias de Córdoba y del Chaco.

El cuarto grupo, además de las previsiones anteriores prevé en forma específica algunos temas relativos a la integración regional. Así hay provincias que lo vinculan al desarrollo y planificación económico, facilitando la integración regional (Formosa, Jujuy, Salta y Santiago del Estero); otras en cambio establecen un articulado referido a la pertenencia a una determinada

---

<sup>53</sup> Este es el único caso de una constitución provincial que impone un requisito más serio que la constitución Nacional. Recuérdese que el artículo 124 sólo habla de ‘conocimiento’ y no de ‘aprobación’.

región, así lo hacen La Pampa, Río Negro y Tierra del Fuego, afirmando ser partes de la Región Patagónica; y finalmente, están aquellas provincias que en la parte dogmática de sus textos constitucionales aseguran que sus pueblos tienden a la integración protagónica a la región, como es el caso de Catamarca, o dedican un artículo específico para enmarcar todo lo que hace a la regionalización, como lo manifiesta la provincia de Chubut.

#### 1.2. El basamento convencional público en la génesis y funcionamiento de la Región. Las regiones dentro de una misma provincia.

Como se ha visto, por vía de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Nacional, la competencia para crear regiones es exclusivamente provincial.

Aunque tal precepto no lo dice expresamente, se ha encontrado como vía idónea para crear una Región a la del tratado interprovincial, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Nacional.

A partir de ello se advierte la naturaleza convencional de los actos constitutivos de la Regiones, con las particularidades que ello tiene en materia de personalidad jurídica de la misma, funcionamiento de sus órganos, efectos de los actos de éstos en las provincias, y las cuestiones que eventualmente podrían plantear los casos de denuncia de una de las provincias integrantes de la Región, o de adhesión de otras provincias a la misma.

Ese carácter pactista nos hace recordar los pactos celebrados antes y después de la organización nacional, los cuales, como dijimos más arriba, se diferencian de los pactos constitutivos de la Región en que aquéllos prepararon la organización federal, y generalmente se celebraban para contribuir a mantener viva la llama de la unión nacional, como etapa previa del Estado Federal que luego iba a surgir de la Constitución de 1853, y generalmente se vieron precedidos de algún acontecimiento político o militar disgregador.

Así, los pactos artiguistas se celebraron como reacción a hechos políticos llevados a cabo por las autoridades nacionales residentes en Buenos Aires; el Pacto de Pilar se firmó luego de que las fuerzas directoriales fueron vencidas, en 1820, en la batalla de Cepeda; el Pacto Federal de 1831 tuvo lugar como reacción a la Liga del Interior dirigida por José María Paz, y la Comisión Representativa por ella creada se reunió muy pocas veces, a raíz de la resistencia del gobierno de la provincia de Buenos Aires; el Acuerdo de San Nicolás se firmó después de la batalla de Caseros, y Urquiza quiso reunir a los gobernadores por temor de que se repitiera la experiencia de la Comisión Representativa; la batalla de Cepeda, en 1859, culminó con el Pacto de San José de Flores, por el cual la provincia de Buenos Aires se reintegró a la Confederación<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Esa reincorporación fue solo formal, pues los problemas subsistieron, y en 1861 nuevamente un hecho militar -la batalla de Pavón- pone fin a las disidencias. Y esta vez, si bien no hubo un tratado formal, hubo una solución “acordada”, fruto del derecho consuetudinario, entre Mitre como gober-

Pues bien, puede advertirse que esa historia pactista tiene de común con la actual no sólo el instrumento utilizado, sino el fin de contribuir a afianzar el sistema federal, en el caso de los pactos históricos para unir lo que estaba desunido, y en el de los acuerdos constitutivos de la Región, para integrar provincias con el propósito de mitigar los desequilibrios nacidos a la sombra de un debilitamiento notorio del mismo sistema federal que había nacido merced a aquéllos pactos preexistentes.

Actualmente, las provincias no sólo se pueden unir con otras provincias para formar una Región, sino que deben contribuir a formar Regiones intraprovinciales, con participación de los municipios, y en ello el elemento pactista se nos presenta en dos sentidos: a) entre la provincia y los municipios interesados, para que el Municipio pueda “participar” en la Región de la que forma parte la provincia con otras; b) entre los municipios, para formar una región intermunicipal.

Detengámonos ahora en el tema de las llamadas “regiones municipales”, esto es, regiones constituidas no ya por provincias, sino ahora por municipios y/o comunas.

---

nador de la provincia de Buenos Aires y los demás gobernadores, en virtud de la cual éstos últimos, de acuerdo a su vez con sus respectivas Legislaturas, a través de éstas le delegaron a aquél atribuciones nacionales hasta que se formara nuevamente el Congreso Nacional –pues las autoridades nacionales habían caducado-, y éste pudiese hacer el llamado a elecciones presidenciales que llevarían a Mitre de gobernador de la provincia de Buenos Aires a la Presidencia de la República.

Las vías idóneas para la creación de estas micro-regiones serían: a) creación por los municipios o comunas entre sí, ya sean de la misma provincia o de distinta, b) Creación desde la provincia (por medio de una ley provincial que “impondría” la micro-región), c) Creación entre provincia y municipio, mediante una ley provincial “marco”, que establezca, regule y reglamente genéricamente este tipo de regiones (disponiendo las facultades del municipio o comuna para ello), para que después sean creadas “en concreto” por los municipios o comunas, d) Creación por la acción “conjunta” de municipios y comunas juntamente con la provincia (aquí la provincia no “impondría” la región municipal ni tampoco daría un ley marco, sino que participaría de las negociaciones y propiciaría la formación de estas micro-regiones), e) Por medio de una recomendación o resolución de la Región (hablamos aquí de la región en el sentido que le otorga la Constitución Nacional en su artículo 124, vgr. la Región Centro), complementada luego por la actividad integradora de los municipios o comunas interesados.

Estas “regiones municipales” (por ejemplo, Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Santa Fe, Gran Paraná) se nuclean generalmente en torno de un centro de poder y “ciudades satélites” o “ciudades dormitorio” (en los ejemplos anteriores: la ciudad de Rosario, Córdoba, Paraná o Santa Fe capital) y



son áreas de considerable extensión en las que es dable observar un continuo urbano-suburbano carente de correlato jurídico-institucional<sup>55</sup>.

Esto significa que muchas veces se constituyen primero como un fenómeno sociológico antes que jurídico. Surge entonces la necesidad de constituir jurídicamente a estas micro-regiones para buscar soluciones en conjunto a problemas comunes que padecen estos conglomerados urbanos (“problemas comunes, soluciones comunes”). Se presentan inconvenientes que exceden el marco municipal o comunal, y por ello la solución trascenderá el poder de decisión de los ejecutivos municipales<sup>56</sup>. Estos problemas son, entre otros, la contaminación ambiental, los accesos a la ciudad, la seguridad, transporte público interurbano, el uso del suelo.

MARIO JUSTO LÓPEZ nos dice que “para contrarrestar el desorden y las soluciones improvisadas, se hace necesario someter el desarrollo urbano a previsiones técnicas y jurídicamente preestablecidas” (“plan de ciudades” o “plan regulador”, “plan director”, “plan de desarrollo” –Inglaterra-, “*master plan*” –Estados Unidos-)<sup>57</sup>. Menciona como experiencias del derecho compa-

---

<sup>55</sup> En el desarrollo de este tema, hemos seguido a ROSATTI, HORACIO DANIEL, “*Tratado...*”, cit., Tomo 1, pág. 226.

<sup>56</sup> Sea por falta de recursos financieros, o por que la solución sobrepasa el límite territorial físico del municipio o comuna en cuestión. Y a veces, lamentablemente, por mezquindades políticas de las autoridades municipales.

<sup>57</sup> LÓPEZ, MARIO JUSTO, “*Manual de Derecho Político*”, Kapeluz, Bs. As., 1973, págs. 314 y 315.

rado al *Greater London Council*<sup>58</sup> y al *Metropolitan Regional Council* que reúne a municipios de los Estados de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut. Por su parte, FRIEDRICH propone establecer autoridades metropolitanas para ejercer aquellas funciones que fueran metropolitanas; donde esta autoridad constituiría “unidades de gestión” necesarias para la dirección de intereses comunes de la micro-región<sup>59</sup>.

Vemos además, que estas regiones municipales (o “Áreas Metropolitanas” como las llama LÓPEZ) pueden ser constituidas no sólo para solucionar problemas en común que tengan las ciudades y pueblos linderos, sino para generar emprendimientos<sup>60</sup>, constituyéndose las comunas y municipios en “polos de desarrollo”<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Este Consejo del Gran Londres, está dirigido por una *Greater London Authority*, la cual consta de un Alcalde (*Mayor of London*) y una Asamblea (*London Assembly*) y tiene unos 600 empleados e injerencia en temas de transporte, policía, incendios, desarrollo económico, planificación, cultura, medio ambiente y salud. Cubre un área de 1.580 km<sup>2</sup> y una población de más de siete millones. Claro está que esta Greater London Authority no es de origen contractual o convencional, sino estatutario o legal (fue creado por ley en 1963, abolido en 1986 y reestablecido por el laborismo en 1997), está inserto dentro de un estado de los llamados unitarios y tiene un presupuesto asignado y elecciones (el alcalde tiene un mandato de cuatro años). Esto sin perjuicio de la jurisdicción de los municipios (“borough”) en lo relativo a los planes de ordenación local (LÓPEZ, MARIO JUSTO, op cit, pág 315). Para más información remitimos al sitio web: [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).

<sup>59</sup> FRIEDRICH, C.J., “*El Hombre y El Gobierno. Una teoría empírica de la política*”, Traducido por J.A. González Casanova, Editorial Tecnos, Madrid, págs. 580-581. Allí el autor llama a las grandes zonas metropolitanas: zonas “megalopolitanas”. Y propone un gobierno centralizado para la región (metropolitana), diciendo que “no son más que *parches*” la creación de cuerpos especializados y comisiones que aborden problemas particulares (citando como ejemplos la *London Metropolitan Water Board*, la *New York’s Port Authority*, o la *Boston’s Metropolitan Transit Authority*). Claro está que vemos esta postura como una postura de “máxima” frente a la poca evolución que tiene el tema dentro de la legislación y doctrina argentina.

<sup>60</sup> Diario LA NACIÓN, edición del viernes 21 de abril de 2000. Presenta en su tapa la noticia de siete municipios del norte bonaerense uniéndose para exportar sin pasar por Buenos Aires, habilitando dos estaciones aduaneras y rehabilitando un ramal ferroviario. Este proyecto de regionalización se

Si este tipo de integración se realiza por la iniciativa de las comunas o municipios (y no es impuesta por medio de ley provincial) creemos que el medio idóneo para su constitución sería un “acto interadministrativo”, esto es el acto que vincula a dos entes públicos con personalidad jurídica propia<sup>62</sup>. Las posibles disputas serían resueltas por la provincia –el ejecutivo provincial- (si ambos municipios implicados forman parte de la misma) o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (si los municipios no están ubicados en la misma provincia).

Otros modos de generar esta integración intermunicipal sería a través de consorcios o convenios entre el Estado nacional y las provincias y municipios interesados<sup>63</sup> (nuevamente aquí el instrumento legal apto para formar el consorcio sería el acto interadministrativo). Y donde el “organismo jurídico-

---

llamó Consorcio Productivo del Noreste Bonaerense, creado por los intendentes de Junín, Chacabuco, Lincoln, General Pinto, Rojas, Leandro N. Alem y General Arenales, comprendiendo casi dos millones de hectáreas donde viven 250.000 habitantes. Una noticia similar apareció en el mismo periódico del día 18 de abril de igual año, acerca de la creación de la Zona Metropolitana Sur en el conurbano bonaerense.

<sup>61</sup> ROSATTI al hablar del municipio como “polo de desarrollo” (en el marco de una regionalización según el artículo 124 de la Constitución Nacional) nos dice que ello “implica confiar en la capacidad expansiva de su crecimiento económico, en la inteligencia de que tal progreso material generará (con impacto multiplicador) no sólo nuevos crecimientos económicos, sino también nuevas relaciones sociales y culturales” Cfr. “*Tratado...*”, Cit., pág. 224.

<sup>62</sup> Para ver más sobre acto interadministrativo, ver CASSAGNE, JUAN CARLOS, “*Derecho Administrativo*”, Tomo II, Cuarta Edición actualizada, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1993, págs. 60 y ss.

<sup>63</sup> ROSATTI, HORACIO DANIEL, “*Tratado...*”, op cit, pág. 230-231, donde el autor cita lo dispuesto por el Primer Seminario Internacional de Estudios Municipales (San Pablo 1958), información que extrae de MARTINS, “*Regímenes municipales contemporáneos*”, págs. 35 y ss.

administrativo adecuado para conducir la planificación sería la agrupación o unión de municipios”<sup>64</sup>.

GORDILLO, por su parte, propone la creación de “corporaciones regionales”, como ente interjurisdiccional para problemas específicos de una región<sup>65</sup>.

Finalmente, para una mejor, más clara y ordenada “constitución” de este tipo de sub-regiones sería conveniente la reforma de las leyes orgánicas de comunas y municipios por parte de las provincias (allí donde todavía no rige la llamada “autonomía de cartas”<sup>66</sup>) estableciendo con precisión la facultad de las comunas o municipios de generar este tipo de emprendimientos, los lineamientos para una futura delegación de atribuciones a los “consorcios de municipios”, la posibilidad de avocación y los métodos de solución de conflictos para el caso que se trate de municipios de una misma provincia. También sería favorable el dictado de una resolución de la Región que propicie el desarrollo de este tipo de regionalización entre municipios<sup>67</sup>.

## 2. Naturaleza jurídica de la región

### 2.1. Planteo de la cuestión

---

<sup>64</sup> Idem, pág 230-231.

<sup>65</sup> GORDILLO, AGUSTÍN, “*Tratado...*”, cit., Tomo 1, pág. XIV-14 donde el autor propone específicamente la creación de autoridades interjurisdiccionales en el área metropolitana (Capital Federal y alrededores). Además el autor remarca que este tipo de entes deberían ser más frecuentes en un país federal.

<sup>66</sup> Esto es, la posibilidad de que los municipios se dicten sus propias cartas orgánicas, tal como existiera en la Provincia de Santa Fe a comienzos del siglo XX.

<sup>67</sup> Puede ampliarse esta temática en GIULIANO, DIEGO A., “*La construcción del espacio interlocal: Un desafío de la próxima década*”, en revista Desarrollo y Región, Anuario 2004, Instituto de Desarrollo Regional, pág. 107 y ss.

¿Existen las regiones como entidades jurídico – políticas?

Tal interrogante, ciertamente de no fácil respuesta, lleva a este otro: en nuestro ordenamiento jurídico, ¿tiene la Región una personalidad jurídica distinta a las provincias que la integran?

## 2.2. Desarrollo del planteo

### 2.2.1. Distintas posturas

#### a) Tesis positivas

Cierto sector de la doctrina es de la opinión que como la constitución no lo prevé especialmente, las provincias podrían dotar de personalidad jurídica a las regiones, ya que de tal falta de previsión no puede extraerse una prohibición<sup>68</sup>.

En igual sentido, Gordillo sostiene que es “...posible concebir un tratado interprovincial para los fines económico-sociales que prevé el artículo 124 de la Constitución, o para la administración de justicia que contempla el 125, con delegación de las potestades de las provincias a un ente regional que ellas hayan creado y manejen. No nos parece que esas finalidades deban interpretarse restrictivamente: una unidad regional con justicia propia, fines económicos y sociales propios, es también una región con personalidad jurídica propia y entidad política propia”<sup>69</sup>.

#### b) Tesis negativas

<sup>68</sup> Cf. BIANCHI Y SEVILLE SALAS, op. cit., pág. 1389.

<sup>69</sup> Cf. GORDILLO, op. cit., pág. X-27.

Otro sector doctrinario opina que la reforma de 1994 "...procura inducir un sistema regional sectorial o particular antes que plenario ... instrumental y adjetivo en lugar de político o sustantivo..."<sup>70</sup>, careciendo las Regiones de soberanía y autonomía (que sólo ostentan, respectivamente, la Nación y las Provincias), y disfrutando tan solo de "...cierta autarquía limitada a la concreción de las metas económicas y sociales propuestas"<sup>71</sup>.

FRÍAS tampoco está de acuerdo con darle a las regiones carácter político o sustantivo (otorgándole legislaturas con funcionarios electivos propios, ingresos y competencias propias) pues teme que con ello puedan suceder tres cosas: "la desintegración de la unidad nacional, la competencia estéril entre las provincias y el gobierno regional y, desde luego, la multiplicación del brazo burocrático"<sup>72</sup>.

### 2.3. Nuestra opinión

De manera preliminar, hay que tener en cuenta que la región en nuestro país difiere totalmente de otros modelos, como por ejemplo los Estados regionales europeos, pues en éstos, en general, las regiones son personas jurídi-

---

<sup>70</sup> Cf. ROSATTI, HORACIO DANIEL, "*El federalismo...*", cit., pág. 217, donde el autor se ocupa de las tendencias existentes antes de la reforma constitucional de 1994.

<sup>71</sup> Cf. BADENI, GREGORIO, "*Reforma constitucional e instituciones políticas*", Ad-Hoc, Buenos Aires, pág. 435.

<sup>72</sup> FRÍAS, PEDRO J., "*Diálogo...*", cit., pág. 127-128.

cas<sup>73</sup>, y se parecen bastante a nuestras provincias, ya que si bien carecen de poder constituyente, tienen competencias legislativas y judiciales<sup>74</sup>.

En nuestro derecho, de acuerdo al ordenamiento vigente, estimamos que la “Región” no puede ser considerada como persona jurídica, es decir sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, y con personalidad jurídica distinta a las provincias que lo componen.

La constitución nada dice sobre el punto, ni tampoco los tratados interprovinciales.

Además, cabe observar que el código civil no ha sido objeto de modificación en este aspecto, y las regiones no aparecen como personas jurídicas públicas en el elenco del artículo 33<sup>75</sup>, aunque cabe recordar que tal enumeración no es taxativa<sup>76</sup>.

Por otra parte, es de tener en cuenta que la Región, como tal, carece de patrimonio, y creemos -adelantándonos a lo que infra se tratará en el pertinente tópico- que no tiene una responsabilidad distinta de la responsabilidad

---

<sup>73</sup> Cf. CERMESONI, JORGE E., “*El sistema constitucional regionalista: la experiencia italiana*”, en Revista La Ley tomo 142, pág. 1.183.

<sup>74</sup> Cf. BIANCHI Y SEVILLE SALAS, op. cit., pág. 1386.

<sup>75</sup> Con ello no queremos decir que todas las personas públicas necesiten estar incluidas en esa enumeración del código civil para ser consideradas tales, porque es cierto, como dice MARIENHOFF, que respecto del Estado, por ejemplo, su personalidad es preexistente y derivada de la propia Constitución (Cf. MARIENHOFF, MIGUEL S., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, tomo 1, pág. 378/79). Pero en el caso de la Región la situación es distinta, ya que las mismas están contempladas por la Constitución como una “posibilidad”, cuya concreción dependerá de la voluntad de las provincias, de lo cual se infiere que las mismas no ostentan el carácter de preexistente que tiene el Estado.

<sup>76</sup> Cf. LAVALLE COBO, JORGE E., “*Comentario al artículo 33 del código civil*”, en obra colectiva “*Código Civil y leyes complementarias comentado, anotado y concordado*”, director Augusto Belluscio, coordinador Eduardo Zanoni, Astrea, Buenos Aires, 1978, tomo 1, pág. 153.

de las provincias que la componen, con lo cual faltarían dos de los atributos esenciales para ser considerada persona jurídica con capacidad de derecho privado (artículo 30 del Código Civil)<sup>77</sup>.

De lo hasta aquí expuesto cabe concluir que de acuerdo a los parámetros que venimos analizando, la Región, como tal, no puede ser considerada como sujeto de derecho, con capacidad de derecho privado<sup>78</sup>.

Y menos aún lo es suficiente para otorgar tal carácter la mera inscripción en registros previstos para personas jurídicas privadas, y más aún en registros de alguna de las provincias integrantes de la Región, que carecen de competencia para inscribir personas públicas nacidas a la luz de un acuerdo interprovincial.

---

<sup>77</sup> Cf. LLAMBÍAS, JORGE J., *“Tratado de Derecho Civil, Parte General, I”*, Perrot, Buenos Aires, 1973, p. 56 y ss.

<sup>78</sup> BARRA, RODOLFO CARLOS, *“Organización administrativa. El órgano y los sujetos estatales”* Revista de la Administración Pública, Edición Ciencias de la Administración, octubre 2002, edición aniversario, Nro. 289, pág. 35. Como dice dicho autor, el reconocimiento de la personalidad jurídica depende de una expresa disposición del ordenamiento jurídico. En tal sentido coincide con José Olegario Machado, cuando afirma -refiriéndose a la Nación y a las Provincias- que las mismas no están comprendidas en el código bajo la faz del derecho público, sino del derecho privado, ya que “los derechos deben ser adquiridos por el modo y forma que determine el código, porque tratándose de la manifestación de la voluntad en un acto jurídico, debe hacerse de la manera que se considere legalmente expresada. Así es que la capacidad o incapacidad de estas personas nace de la ley, que en los casos dados, se las ha concedido o negado. Cuando se habla del Código, se comprenden todas las leyes dictadas por la Nación que se consideran incorporadas a la legislación civil” (Cf. MACHADO, JOSÉ OLEGARIO, *“Exposición y comentario del código civil argentino”*, Editorial Científica y Literaria Argentina, Buenos Aires, 1922, tomo I, pág. 69-70. Es de destacar además, que a nivel de integración supranacional la ley 24.560 en su capítulo II titulado “Personalidad Jurídica”, luego de establecer que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional (art. 34), seguidamente lo faculta a “...practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias”, lo cual viene a corroborar la necesidad de una ley de fondo nacional para dotar a una persona de derecho público internacional o, como en nuestro caso, interprovincial, de capacidad de derecho privado.



A pesar de ello no se puede desconocer la realidad de que la Región existe, lo cual nos obliga a buscar un encuadramiento jurídico de la misma.

En esa búsqueda creemos oportuno resaltar que: 1) La circunstancia no menor de que la Constitución Nacional expresamente reconoce a las Provincias la posibilidad de crear “regiones” y dotarlas de sus respectivos “órganos”; 2) Que la puesta en acto de esa posibilidad mediante la creación de la Región a partir de la firma de los respectivos tratados por parte de las provincias en ejercicio de aquella competencia constitucional, nos permite advertir que las mismas, al crearlas, las han dotado de órganos regionales con determinadas competencias de fuente convencional.

Esto último nos hace pensar que implícitamente se le está reconociendo a las Regiones que se constituyan una “cierta personalidad jurídica de derecho público”<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Esa cierta personalidad de derecho público se expresa entre otras manifestaciones en la posibilidad, por ejemplo, de dictar reglamentos, actos administrativos. Pero al contrario, y de ahí la utilización del término “cierta personalidad”, no puede como Región, por ejemplo, celebrar contratos de empleo público u otros contratos administrativos, no puede expropiar, sus órganos no tienen facultades legislativas ni judiciales, etc. Al arribar a dicha conclusión nos atenemos a un criterio realista en torno a la personalidad, ya que si bien por un lado, la realidad nos demuestra que la presencia y la actuación de órganos regionales nos impide negar el reconocimiento de una cierta personalidad de derecho público en la Región, por el otro, ateniéndonos a otras realidades como por ejemplo el dominio de los bienes o el campo de los contratos (es decir actividades de derecho privado) al carecer la Región de capacidad para ello, nos impide reconocerle una plena personalidad jurídica. Al respecto, no debemos olvidar que existen personas jurídicas de derecho público, que tienen parte de su actividad reglada por el derecho privado. Al respecto véase GORDILLO, AGUSTÍN, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, tomo 1, pág. XIV-15. Entre los civilistas, ver BARCIA LÓPEZ, ARTURO, “*Las personas jurídicas y su responsabilidad civil por actos ilícitos*”, Edit. Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1922, pp. 207-216; SEGOVIA, LISANDRO, “*Código Civil de la República Argentina*”, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1881, tomo 1, pp. 14-16; BUSSO, EDUARDO B., “*Código Civil anotado*”, Ediar, Buenos Aires, 1958, tomo 1, pág. 274 y ss.

Al respecto, ha afirmado SAYAGUÉS LASO que “la determinación de si se está frente a una persona pública o a una repartición administrativa del Estado, pero dotada de cierta capacidad de autodeterminación, suscita algunas dificultades. La ley puede no haber establecido concretamente si la repartición tiene o no personalidad jurídica. En tal caso cabe admitir a veces que la personalidad jurídica está implícita en la organización dada al servicio. Pero el criterio interpretativo a ese respecto debe ser claramente restrictivo”<sup>80</sup>.

En este orden de ideas, podría pensarse entonces que esa “cierta personalidad jurídica de derecho público”<sup>81</sup> a que aludimos, en nuestro caso debe entenderse “circumscripita” a la competencia que la constitución otorga como posibilidad a las provincias para la creación de regiones y sus respectivos órganos, y a su vez a la competencia que las provincias otorgan a sus órganos al crear las regiones.

Es decir, en nuestro concepto la región sería un ente dotado de determinadas competencias para actuar en derecho público, por ejemplo, para dictar - entre otros- actos administrativos y reglamentarios, lo cual le estaría dando a las mismas una cierta personalidad jurídica en ese ámbito.

---

<sup>80</sup> Cf. SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Montevideo, 1963, I, 162.

<sup>81</sup> Cf. asimismo LINARES, JUAN FRANCISCO, “*Derecho Administrativo*”, Astrea, 1986, págs. 200 y 204, quien señala que hay una personalidad en sentido material connotado por el conjunto de normas jurídicas que se refieren a funcionarios de los tres poderes y a los particulares que desempeñan ciertas actividades de interés público, indicando que la persona estatal material no tiene otra existencia o realidad que la de sus miembros o funcionarios.

En conclusión, tal configuración jurídica implica reconocer en la Región cierta capacidad jurídica de derecho público, centrada en el otorgamiento de competencias a órganos específicos.

### 3. Los órganos regionales

#### 3.1. Características generales

En el capítulo primero hemos presentado el tema de la organización de las regiones, y en el capítulo tercero nos ocuparemos de la organización administrativa de Región Centro en particular. Aquí haremos un análisis, también general pero de tipo comparativo, para tener una idea de la organización regional en los distintos ámbitos en la que la misma se ha concretado.

En tal sentido, la experiencia de regionalización en el mundo y en nuestro país nos muestra como primera nota la diversidad de formas jurídicas que puede adoptar este proceso, involucrando desde grandes bloques supraestatales o mercados comunes (Comunidad Económica Europea), uniones comerciales privilegiadas (NAFTA), tratados internacionales (MERCOSUR), hasta llegar a formas públicas plurinacionales o subnacionales, regiones (como entidades políticas descentralizadas), organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, sociedades comerciales, entre otros.

El cúmulo de posibilidades es inmenso y cada forma adoptada se vincula con los objetivos y los actores que las integran.

En cualquiera de las experiencias regionales en marcha, existen niveles formales de decisión de cada región, necesarios para lograr el funcionamiento de ese ente y para adquirir una articulación permanente y recíproca entre los distintos poderes –provinciales y nacional-, en el ámbito de sus propias competencias.

Un primer nivel está integrado por las autoridades máximas de cada provincia y complementariamente por las Legislaturas, que celebran y aprueban respectivamente los tratados fundacionales o marco de la Región, y sus consecuentes protocolos. En aquellos se determinan las partes que constituyen la región, sus objetivos, el ámbito de validez de sus actos, y en general se diseñan las funciones, atribuciones y procedimientos a seguir en la toma de decisiones, estableciendo en su caso los órganos respectivos ya sea para el gobierno como para la administración de la misma.

Este es el primer nivel decisorio, y como ya hemos adelantado más arriba<sup>82</sup> y lo veremos con más detalle en el próximo capítulo, generalmente adopta el nombre de Junta, Asamblea de Gobernadores o Foro Permanente de Gobernadores, dependiendo de los ordenamientos de que se trate, y en el cual se instrumentan sus atribuciones, a través de acuerdos o convenios interjurisdiccionales o sectoriales, en los que se toman las decisiones de alcance regio-

---

<sup>82</sup> Véase punto 2.3. capítulo I.

nal y se emiten las declaraciones y recomendaciones consideradas apropiadas o convenientes al interés común.

El carácter jurídico de los actos y documentos acordados por los Gobernadores y aún la obligatoriedad de sus decisiones, nos lleva a determinar - como tendremos oportunidad de ver más adelante- que no todos tienen igual entidad jurídica, y según la materia sobre la que ellos versen, en algunos casos requerirán, de acuerdo con el derecho público de cada provincia, de actos complementarios internos para cobrar efectiva validez normativa, mientras que otros tendrán operatividad directa.

En general las decisiones que toma este primer nivel se traduce en tratados, acuerdos y protocolos, que son, conforme a las respectivas constituciones provinciales, celebrados y firmados por los Gobernadores (Poder Ejecutivo Provincial) y ratificados o aprobados por las Legislaturas de cada provincia.

Ese tratado fundacional o acuerdo marco constitutivo de la región se encarga de la definición de los objetivos para los que se constituye la misma, la formulación de las políticas y estrategias y la estructuración de los órganos o niveles de articulación.

Por su parte, los protocolos adicionales se encargan de reglamentar con más detalle aspectos que hacen a la funcionalidad de la organización administrativa regional.

Por debajo de la Asamblea o Foro de Gobernadores, encontramos el Comité Ejecutivo o Secretaría Permanente, integrado por los Ministros Provinciales, habitualmente los del área de Gobierno, Economía o Planificación o su equivalente, según lo establecido en cada región. Este segundo nivel decisorio emitirá resoluciones y presentará propuestas a la Asamblea o Junta de Gobernadores, y ejecutará a través de sus respectivas áreas, las disposiciones en ella aprobadas. Dentro de sus miembros es común la elección de un secretario ejecutivo o coordinador, cuyas funciones generalmente se ejercen en forma rotativa.

Por último, el nivel técnico está constituido por las Secretarías Administrativas, Comisiones técnicas, Grupos de Trabajo o Temáticos, Comisiones o Comités de Gestión. Estos cuerpos elaboran informes y recomendaciones en base a estudios y proyectos propios o realizados por contratación que deberán ser elevados a consideración de los otros niveles. Justamente este nivel de índole técnica, y en general enmarcado en una Secretaría Administrativa, es el que dará continuidad al proceso de regionalización, mediante el soporte informático y logístico dispuesto por los órganos de decisión y ejecución regionales.

### 3.2. Síntesis comparativa

Los dos paradigmas de la integración regional lo constituyen, en la experiencia mundial la Unión Europea y el MERCOSUR. Ambos con diverso

grado de maduración, se han ido moldeando conforme las características propias de sus actores, el entorno socioeconómico actuante y la voluntad de integración que ha encontrado variantes en los objetivos a corto y largo plazo planteados desde sus orígenes.

### 3.2.1. MERCOSUR

Este bloque de integración regional latinoamericano presenta una estructura orgánica que, en líneas generales, no difiere de la señalada más arriba, teniendo en consideración la complejidad que importa la integración comunitaria que se puso en marcha con el Tratado de Asunción celebrado entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Hoy el MERCOSUR se conforma de la siguiente manera:

#### a) Órganos decisorios

##### a.1.) Consejo del Mercado Común

El Consejo del Mercado Común es el órgano supremo del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Dicho Consejo se pronuncia mediante Decisiones y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores; y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes de los Estados Partes. Puede crear Reuniones de Ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas. Está prevista la participación de los Presidentes de los Estados Parte. Dentro de él encontramos: a.1.1. Reunión de Ministros; a.1.2. Foro de Consulta y Concertación Política.

### a.2.) Grupo Mercado Común

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, que tiene entre sus funciones: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Parte, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.<sup>84</sup>

### a.3.) Comisión de Comercio del MERCOSUR

A este órgano le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> El mismo se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados Partes; y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. A su vez incluye: a.2.1.. Subgrupos de Trabajo a.2.2. Reuniones especializadas; a.2. 3. Comités a.2.4.; Grupos de Servicios a.2.5.; Comisión Socio-Laboral; a.2.6. Grupo Ad-hoc.

<sup>85</sup> Esta Comisión se pronuncia mediante Directivas y Propuestas al Grupo Mercado Común, y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por cada Estado Parte. Conforman tal Comisión: a.3.1.) Comités Técnicos; a.3.2.) Comité de Defensa Comercial y Salvaguardia.



b) Órganos de representación parlamentaria

b.1.) Comisión Parlamentaria Conjunta, actuante a través de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente

c) Órganos consultivos

c.1.) Foro Consultivo Económico Social

El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y está integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

El mismo cuenta con un Reglamento (Resolución N° 68/96) y cumple una función consultiva y se manifiesta mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

d) Órganos de apoyo

d.1) Secretaría del MERCOSUR

Tiene a su cargo la dirección y Administración del órgano. Es elegible cada dos años y rotativa alfabéticamente de acuerdo a los Estados Partes.

3.2.2. Unión Europea

3.2.2.1. Su formación<sup>86</sup>

La unión Europea surge de un complejo proceso, que lleva ya varias décadas. Entre los distintos Tratados precedieron su constitución actual, los de mayor importancia fueron: 1) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

---

<sup>86</sup> Ampliar este tema en MAYER, op. cit.

del Carbón y del Acero - CECA (París 1951); 2) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Roma 1957); 3) Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Roma 1957) y Tratado Constitutivo de la Unión Europea (1984).

La Comunidad Europea nació el 9 de mayo de 1950, cuando el Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman da los primeros pasos en la declaración que lleva su nombre para integrar las industrias del carbón y del acero de Europa Occidental. El 18 de abril de 1951 se firma en París el tratado por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El tratado fue firmado por los representantes de los seis países siguientes: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania. El 25 de marzo de 1957, lo "seis" firmaron los Tratados de Roma, por los que se funda la Comunidad Económica Europea (CEE) que integra globalmente las economías de los países miembros y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), para el fomento del desarrollo pacífico de la energía nuclear.

En 1967, las tres Comunidades existentes (CEE, CECA y EURATOM) se funden en una sola Comunidad Europea.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> El 1 de enero de 1973 se produce la primera ampliación de la Comunidad Europea con la entrada en vigor de la adhesión del Reino Unido, la República de Irlanda y el Reino de Dinamarca. El 1 de enero de 1981, se produce la segunda ampliación de la Comunidad Europea, con la adhesión de Grecia. El 1 de enero de 1986, España y Portugal ingresan en la Comunidad Europea. En 1994 principio de acuerdo para la incorporación de Noruega, Suecia, Finlandia y Austria.

### 3.2.2.2. Fines

El propósito esencial de los fundadores fue conseguir una integración política más amplia. Para iniciar esta integración los fundadores acordaron crear una economía o mercado común, único y de gran extensión con objeto de sustituir a las economías individuales de los Estados miembros<sup>88</sup>.

### 3.2.3. Su conformación institucional

#### a) El Consejo de Ministros

Es el principal cuerpo decisorio de la Comunidad. Respecto de su composición puede indicarse que el gobierno de cada país miembro de la Comunidad tiene un puesto en el Consejo. Normalmente, el representante del país es el ministro de Asuntos Exteriores, pero se celebran Consejos de todas las

---

<sup>88</sup> Este mercado cuenta con: a) Libertad de Comercio, en tanto todos los productos circularán libremente, sin pagar derechos arancelarios al cruzar las fronteras entre los Estados miembros. Esto permite crear un mayor mercado interno, artículos más baratos, mayor variedad de productos y un mejor nivel de vida para los ciudadanos de la Comunidad. b) Libre circulación de personas: Todos los ciudadanos de la Comunidad Europea gozan paulatinamente del derecho a vivir y trabajar en cualquiera de los países miembros en las mismas condiciones que los ciudadanos nativos de ese país. No hacen falta permisos de trabajo y no hay pérdida de los derechos de la Seguridad Social. c) Políticas Comunes: Se han instaurado políticas comunes en varios sectores, especialmente: *Política agrícola común o PAC*, que ha estabilizado los mercados agrícolas y permitido la modernización de la agricultura europea (actualmente la PAC debe adaptarse a nuevas realidades, para las cuales está siendo revisada); *Política social* para unificar las condiciones de trabajo, los derechos sociales y hacer frente al aumento del paro; *Política regional* para asegurar un crecimiento armonioso de las regiones y sostener aquellas en dificultad; *Política de transportes* para facilitar el movimiento de personas y los intercambios de mercancías; *Política de competencia*, para garantizar la igualdad de trato entre las empresas comunitarias. Las ayudas de los estados no deben falsear el juego libre de la competencia; *Política común de pesca* "Europa Azul", nacida en enero de 1983, que permite una mejor gestión de los recursos comunitarios; *Política comercial*, suscribiendo numerosos acuerdos con terceros países industrializados o en vías de desarrollo. Otros sectores de Intervención: Protección del medio ambiente, Lucha contra el paro, Siderurgia, Textiles, Astilleros, Investigación, Desarrollo de nuevas tecnologías.

actividades a los que asisten los ministros del campo de que se trate (Agricultura, Comercio, Educación, etc.).

Tres veces al año se reúnen los jefes de gobierno en el Consejo Europeo o "Cumbre", para discutir amplias áreas de la política. El proceso de toma de decisiones difiere según sea el tema del que se trate, así para algunas decisiones particularmente importantes se necesita el acuerdo unánime del Consejo, pero, en principio, la mayoría de las decisiones pueden tomarse por "mayoría cualificada". A este fin, los votos de los Estados miembros difieren según su población. Sin embargo, el Consejo nunca impone una decisión a un miembro en un asunto que éste considera de interés nacional vital. En muchas decisiones del Consejo se persigue la unanimidad.

#### b) La Comisión

Es el guardián de los Tratados que formaron la Comunidad Europea y es responsable de su desarrollo. Por tanto cumple dos funciones primordiales:

1) Propone la política comunitaria, y 2) Es responsable de su ejecución en el marco del Tratado de Roma.

Consta de diecisiete miembros (comisarios) elegidos de mutuo acuerdo entre los gobiernos de la Comunidad<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Los Comisarios están obligados a servir a los intereses de la Comunidad y no a los de su país de origen; se eligen para 4 años y pueden ser cesados en su mandato únicamente por un voto de censura del Parlamento Europeo. Cada Comisario se encarga de un departamento con responsabilidades especiales en un área de la política comunitaria. Asuntos económicos, agricultura, transporte,

c) El Parlamento Europeo

Es el encargado de aconsejar al Consejero de Ministros sobre las propuestas de la Comisión; junto con el Consejo de Ministros, determinar el Presupuesto de la Comunidad y de ejercer un control político sobre el Consejo y la Comisión.

El Parlamento Europeo tiene quinientos dieciocho miembros que representan a los ciudadanos de la Comunidad<sup>90</sup>.

d) El Tribunal de Justicia

Resuelve las disputas legales que atañen a las leyes comunitarias. El Tribunal se compone de trece jueces, uno de cada país miembro y uno más rotativo. Cada juez es nombrado por un período de cinco años. Tanto las instituciones comunitarias, los gobiernos de los países miembros, las empresas como los ciudadanos individuales de la Comunidad pueden pedir al Tribunal

---

medio ambiente, etc. Entre los departamentos de cada Comisario y las partes interesadas se mantienen discusiones regulares. Como resultado de estas discusiones, los Comisarios formulan propuestas que, según su pensamiento, servirán para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad. La propuesta se discute por todos los Comisarios que deciden, después, la propuesta final.

<sup>90</sup> Se eligen en elecciones directas por un período de 5 años. Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido cuentan con 81 parlamentarios cada uno, España 60, Los Países Bajos 25, Bélgica, Portugal y Grecia 24, Dinamarca 16, Irlanda 15, y Luxemburgo 6. Estos no se sientan en el hemiciclo por grupos nacionales, sino por grupos políticos. Los seis grupos de partidos políticos más importantes son los Comunistas, Socialistas, Partido Popular Europeo, Demócratas Europeos para el Progreso, Demócratas Europeos y el Grupo Liberal Demócrata. El Parlamento Europeo se reúne, por término medio, una semana al mes. Existen 15 comités que discuten las propuestas formuladas por la Comisión. Los Comités presentan informes sobre las propuestas para que se debatan en el Pleno. Las decisiones del Parlamento influyen en el Consejo pero no son vinculantes. El Parlamento tiene derecho a interrogar a los miembros de la Comisión y del Consejo y, por lo tanto, puede controlar el trabajo de ambas instituciones. Tiene el poder de cesar a la Comisión por una mayoría de dos tercios y puede también rechazar la propuesta del Consejo sobre el Presupuesto de la Comunidad.

de Justicia que dice sentencia en asuntos que atañen al Derecho comunitario.

Las sentencias del Tribunal son vinculantes en todos los países miembros.

e) El Comité de las Regiones

Dentro de la Unión Europea existe un órgano dedicado exclusivamente a defender los intereses de las regiones que se encuentran dentro de los países que conforman la Unión.

Se compone de 222 representantes de regiones europeas, delegados por las respectivas autoridades regionales por un período de cuatro años.

“La Unión Europea ha constituido en calidad de órgano consultivo al Comité de las Regiones, ya que el mismo representa los intereses regionales y participa en los procesos de toma de decisiones y de puesta en práctica de la política común.

El Comité de las Regiones considera que a través de una mayor participación de los órganos regionales en el proceso de toma de decisiones pueden éstos influir también sobre los cambios y reformas estructurales que buscan la armonización de relaciones dentro de la propia Unión Europea.”<sup>91</sup>

Esta realidad europea dista bastante de la situación sudamericana, si embargo, no podemos dejar de advertir que sería acertado intentar diseñar en el MERCOSUR un organismo similar al Comité de las Regiones, basado en la

---

<sup>91</sup> SOLAJA, MILOS, “Integraciones europeas y relaciones exteriores de estados compuestos por regiones con un alto grado de autonomía”, Banja Luka, 2003, en [www.estudiosbalcanicos.com/2004](http://www.estudiosbalcanicos.com/2004).

actividad tendiente a constituir regiones que se observa en los países miembros, obviamente adaptando el mismo a la realidad latinoamericana.

### 3.3. Análisis comparativo de estas experiencias con la realidad regional argentina

Respecto de la comparación que se puede establecer entre los organismos internacionales MERCOSUR y Unión Europea, a la luz de nuestra realidad regional, pueden formularse varias reflexiones.

Como ha de verse en el capítulo siguiente, el órgano máximo de la Región Centro -la Junta de Gobernadores- puede ser asimilado al lugar que ocupan, en aquellos esquemas, El Consejo Mercado Común y el Consejo de Ministros, respectivamente. Si bien en los tres casos se trata del órgano supremo que tiene por fin principal la conducción política del ente y la toma de decisiones, puede observarse que, en lo referente al proceso de toma de decisiones la composición de los miembros y las mayorías necesarias que se observan en el nivel internacional, no se presentan en la Junta de Gobernadores, toda vez que ésta se proyecta como un órgano mucho más cerrado tanto en su conformación como en la falta de participación de los demás sectores del gobierno para resolver los asuntos a su cargo.

En relación al Comité Ejecutivo de Región Centro, su ubicación jerárquica y sus funciones son similares a las que desarrolla, en la perspectiva internacional el Grupo Mercado Común y la Comisión de la Unión Europea. En

los tres supuestos, se trata del órgano ejecutivo que tiene a su cargo velar por el cumplimiento de las políticas establecidas por los órganos superiores y de igual modo los instrumentos jurídicos que producen se llaman “resoluciones”.

Finalmente la Comisión Parlamentaria Conjunta de Región Centro a diferencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta de MERCOSUR y el Parlamento Europeo -si bien en todos los casos se trata de los órganos constituidos por legisladores, cuyo fin principal es de carácter deliberativo, consultivo y de formulación de propuestas- no puede dictar normas.

#### 4. Las regiones en Argentina.

Se ha visto que en los textos constitucionales argentinos el tratamiento de la Región es un universo bastante complejo.

Viniendo a las primeras experiencias de regionalización en el país tomaron como forma la de corporación (Corfo Chubut, Cofiro, Cofirene, Corporación del Río Dulce, Corebe, Corporación del río Bermejo, Corporación del río Colorado, entre otros).

Estos entes provinciales o interprovinciales constituían formas de descentralización mediante la creación de personas de carácter público en los que se delegaban determinadas funciones para el desarrollo económico, financiamiento, construcción de obras o manejo de recursos naturales en regiones o subregiones. Se trataba, en suma, de la creación por ley de personas jurídicas



de derecho público, con órganos de dirección, administración y control y recursos provenientes del Estado.

A partir de la década del 80, las regiones concertadas (Nuevo Cuyo, Patagonia, Crecenea, Centro, por nombrar algunas) constituyeron en realidad alianzas estratégicas de los estados provinciales, realizadas a través de tratados en los que se acordaron las bases de una política concertada regional, a efectos de concretar estudios y proyectos, coordinar acciones de defensa y promoción para las provincias que la componen, compatibilizar normas legales internas sobre salud, seguridad, educación, construcción de infraestructura y prestación de servicios comunes y el establecimiento de bases para una proyección industrial y comercial mas allá de sus fronteras.

En estos dos casos, se trata de formas jurídicas públicas, ya sea como entes descentralizados con facultades y competencia delegada o como acuerdos marco para la coordinación regional de políticas y para la integración interprovincial.

Coincidente o no con estos últimos escenarios, objetivos, acciones e intereses -y particularmente los proyectos interjurisdiccionales y los agrupamientos regionales mixtos (productivos, educacionales, de servicios, de construcción y manejo de obras de infraestructura, etc.)- pueden organizarse de distinto modo. Tal el caso del Comité de la Hidrovía en Crecenea, el Ente In-

terprovincial de Turismo para la Patagonia, los entes intermunicipales, las sociedades y asociaciones privadas o mixtas, los consorcios de productores, etc.

Consecuentemente, junto con las clásicas formas jurídicas públicas con o sin personalidad jurídica, existen otras formas más flexibles y sin personalidad jurídica tradicional, que pueden incluirse y viabilizar de mejor modo los procesos de regionalización<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Sobre este tema se ha seguido a MAYER, CELIA, op. cit.

### CAPITULO III

**SUMARIO:** 1. La Región Centro. - 1.1. Creación: Pacto fundacional y protocolos adicionales. - 1.1.1. Caracterización. - 1.1.2. Los órganos regionales: estructura de los órganos gestores y competencia de los mismos. - 1.2. Relaciones de los órganos regionales entre sí. - 1.3. Relación de los mismos con los gobiernos provinciales que integran la Región. 1.4. Relación de los órganos regionales con otras provincias y con el Estado federal. 1.5. Relación con Estados extranjeros. 2. Los actos regionales. 2.1. Actos administrativos. 2.1.1. Las decisiones de la Junta de Gobernadores. 2.1.2. Actos de otros órganos. 2.2. Efectos de los actos dictados por los órganos regionales. 3. Potestad reglamentaria. 4. Actividad legislativa. 5. Participación de las entidades intermedias en los cometidos de los órganos regionales.

## 1. La Región Centro

### 1.1. Creación: Pacto fundacional y protocolos adicionales

La Región Centro nace con el Tratado de Integración Regional celebrado entre los gobiernos de Santa Fe y Córdoba el 15 de agosto de 1998, al que luego, el 6 de abril de 1999, adhirió la provincia de Entre Ríos. Dicho Tratado fue ratificado por las legislaturas de Santa Fe y Córdoba mediante el dictado, respectivamente, por las leyes Número 11.597 y 8.713, mientras la provincia de Entre Ríos lo ratificó por decreto N° 5248/99.

El 28 de julio de 2004 los gobernadores de las tres provincias firmaron en Córdoba el Protocolo Adicional al Tratado de Integración Regional, el cual, en distintos anexos, reglamenta el funcionamiento de los distintos órganos de la Región Centro.

Asimismo se acuerda constituir una Comisión de Juristas presidida por los Fiscales de Estado de las respectivas provincias (artículo 5°).

Es de hacer notar que según reza el Preámbulo de dicho Protocolo, en el mismo fue suscripto por los gobernadores de las provincias integrantes de la Región Centro “en pleno ejercicio de los mandatos y responsabilidades otorgados por la soberanía popular de sus respectivos pueblos”, y no invocando su calidad de integrantes de la Junta de Gobernadores.

#### 1.1.1. Caracterización

Sin perjuicio de lo expuesto acerca de la naturaleza jurídica de la Región, en general, puntualizaremos aquí algunos aspectos relacionados específicamente con la Región Centro, e intentaremos de delinear sus caracteres.

En primer lugar, consideramos que la Región Centro carece de personalidad jurídica plena<sup>93</sup>.

Ahora bien, tal circunstancia no significa que se trate de un mero conglomerado anárquico de provincias<sup>94</sup>.

Por el contrario, de la realidad jurídica surge que la Región Centro se creó por voluntad de las provincias que la integran mediante la firma de un Tratado interprovincial, lo que denota la incidencia de un derecho constitucional que si bien tiene fundamento expreso en la constitución formal, también tiene ribetes consuetudinarios y de base contractual pública<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> No obstante ello, puede pensarse que tratándose la creación de Regiones de una potestad provincial, razón por la cual se trata de un ente público estatal regido por el derecho administrativo, un avance hacia el reconocimiento de la plena personalidad jurídica sería que el Tratado incorpore normas expresas acerca de la personalidad de derecho público.

<sup>94</sup> Ampliando lo que expresáramos cuando tratamos la naturaleza jurídica en general, la afirmación de que carece de personalidad jurídica plena es porque pensamos que si bien la creación misma de la Región y el hecho de que el Tratado la haya dotado de órganos implica que ostenta una personalidad en el derecho público, con capacidad o competencia de derecho público, no tiene, en cambio, y hasta tanto se modifique el actual ordenamiento, capacidad de derecho privado, ya que no podría, por ejemplo, comprar, vender, estar en juicio, aceptar donaciones, ser titular dominial de bienes. Pero entiéndase bien, con esto no estamos aludiendo a la abandonada tesis de la doble personalidad del Estado, sino que por el contrario, estamos diciendo que dada las particularidades que tiene la organización regional en la Argentina, no puede negársele cierta capacidad de derecho público. En el sentido expuesto, no debe olvidarse que el Estado tiene una sola personalidad, de carácter público, aunque con doble “capacidad” o “competencia” para actuar en el campo del derecho público y del derecho privado. Cf. MARIENHOFF, “*Tratado...*”, cit., tomo 1, pág 379 y ss. Ahora bien, esta situación de una personalidad incompleta no puede perdurar para siempre. La cuestión estriba en ver si la provincia tiene competencia para otorgarle la potestad de actuar en el derecho privado, o bien ello es una competencia del Estado Nacional.

<sup>95</sup> Debe meritarse que la Región no es una forma de descentralización, tampoco implica “unidad”, pues las provincias conservan su autonomía. Es una fórmula de integración.

La existencia de órganos dotados de competencia nos lleva a reconocer en la Región Centro esa “cierta personalidad jurídica de derecho público” de que habláramos en su momento, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 5° del llamado “Protocolo de Córdoba”<sup>96</sup>, alude explícitamente a una “personalidad jurídica de derecho público”, lo que no modifica las conclusiones que oportunamente efectuáramos, toda vez que ello no alcanza a dotarla de personalidad jurídica, que si bien distinta de los miembros que conforman la Región, no es plena.

Un paso firme hacia la conformación de una personalidad jurídica propia sería dotarlo de un presupuesto propio formado por la contribución de cada una de las provincias que componen la Región, lo cual requeriría una norma jurídica expresa que habilitara la afectación de los recursos provinciales a la formación de un patrimonio interprovincial con tal finalidad<sup>97</sup>.

En ese marco, también se vislumbra como conveniente, a fin de evitar una eventual disgregación provocada por la secesión de algunos de los miembros integrantes, y dotar al organismo de mayor estabilidad, la sanción por parte de las Legislaturas de las provincias integrantes de la Región de que se trate, de leyes que establezcan una autolimitación en orden a la fijación de un

---

<sup>96</sup> Protocolo Adicional (celebrado el 28/7/04) al Tratado de Integración Regional del 18 de agosto de 1998.

<sup>97</sup> El Protocolo Adicional alude al patrimonio de la Región Centro cuando establece el deber de la Secretaría Administrativa e mantenerlo y administrarlo (artículo 3 inciso j, anexo III), pero indica cuál el modo ni el procedimiento para su formación, no obstante lo cual ello implica un avance hacia el reconocimiento de la personalidad jurídica de aquella.

plazo durante el cual dichas provincias miembros se comprometan a permanecer en ella y contar con un período de tiempo razonable para llevar a cabo los actos, proyectos y emprendimientos que hayan acordado.

En segundo lugar, la Región Centro tiene una naturaleza contractual, así en su nacimiento como en su funcionamiento.

En efecto, en el Tratado de Integración Regional, del 15 de agosto de 1998, y en el llamado “Protocolo de Córdoba” se utilizan expresiones contractuales, de contractualidad pública, como son los vocablos resultantes de la aplicación de los verbos “acordar”, “concertar” y “consensuar”.

En tercer lugar, se advierte la influencia del elemento consuetudinario visualizado en la utilización del pacto como elemento fundacional<sup>98</sup>.

En cuarto lugar, cabe destacar el carácter no permanente de la organización regional surgida del tratado. Ello se deduce, en primer término, de la posibilidad de denuncia al tratado (artículo 13 del Protocolo de Córdoba), denuncia a la cual el mismo protocolo le da un efecto “*ipso jure*” -a la que no se le otorga procedimiento alguno, más allá de que se aluda al mismo- y cuya

---

<sup>98</sup> Pensamos que si bien autorizada doctrina, como hemos visto en su momento, pretende fundar la utilización del tratado para crear las Regiones en lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución, nos parece que, realizando una interpretación sistemática de la ley suprema, ello no surgiría tan claramente del precepto atento en primer lugar a que el mismo alude a “tratados parciales” sobre temas específicos y predeterminados, en tanto que cuando se habla de un tratado que da nacimiento a una Región de lo que se trata es de una gama de temas y de mayor perdurabilidad y envergadura. Lo cual nos lleva a pensar que el tratado utilizado como instrumento creador de una Región tiene ribetes consuetudinarios que exceden el derecho constitucional formal.

decisión, ante la ausencia de norma que establezca lo contrario, sería de competencia de la Junta de Gobernadores<sup>99</sup>.

En quinto y último lugar, el Tratado de la Región Centro es un pacto de tipo abierto (artículo 12 del Tratado de Integración Regional), en el cual se prevé la facultad de la Junta de Gobernadores de “invitar” a otras provincias a formar de la Región, aunque no se dan pautas para el ingreso de otra provincia luego de cursada la invitación, como tampoco las condiciones para que una provincia “adherida” sea efectivamente “incorporada” a la Región Centro<sup>100</sup>.

#### 1.1.2. Los órganos regionales: estructura de los órganos gestores y competencia de los mismos

El Tratado de Integración Regional instituye varios órganos, todos ellos de naturaleza colegiada, siendo ésta una de las características dable de destacar en dicho ordenamiento.

Vale decir que la organización administrativa de la Región Centro está integrada por varios órganos colegiados con distinta competencia, en base a lo

---

<sup>99</sup> Para sortear este resultado que a la luz de los intereses públicos se presenta cuanto menos como inconveniente, y para dar mayor seguridad a las relaciones surgidas a partir del funcionamiento de los órganos regionales, y a pesar que en el Protocolo de Córdoba se alude a que el tratado tiene una “duración indefinida” (artículo 12), es que consideramos adecuado sancionar una ley por cada legislatura que limite la facultad de denuncia o secesión por un plazo mínimo, que en este caso, teniendo en cuenta las circunstancias económicas, políticas, sociales e históricas, estimamos que no puede ser menor a diez años.

<sup>100</sup> Es de destacar que de la lectura del Tratado y del Protocolo surge que éste último instrumento si bien alude a la posibilidad de adhesión de otras provincias, debe interpretarse que esa adhesión presupone la previa invitación de la Junta de Gobernadores. Ahora bien, de aceptarse la incorporación de una provincia, su gobernador: ¿pasará también a integrar la Junta de Gobernadores?



dispuesto por el Tratado de Integración Regional y por los reglamentos aprobados por la Junta de Gobernadores en el Protocolo Adicional llamado “de Córdoba”.

a) Junta de Gobernadores.

El órgano máximo es la Junta de Gobernadores (artículo 2º del Tratado), y es, consecuentemente, la instancia máxima de decisión (artículo 1º del Anexo I del Protocolo Adicional).

La Junta de Gobernadores está integrada, según el Tratado, por los gobernadores de las provincias signatarias (artículo 2º). El Protocolo establece por su parte que aquella está “integrada exclusivamente por los Gobernadores de las provincias miembro de la Región Centro” (artículo 2), con lo cual pareciera admitir una eventual ampliación con el gobernador de alguna provincia que resulte “miembro” por “invitación y adhesión”, y no solamente por su condición de “signatario” del Tratado fundacional.

Un dato a tener en cuenta es que respecto de la Junta de Gobernadores, al contrario de lo que ocurre en todos los órganos colegiados, no se previó que la misma tenga un presidente, lo cual dificulta la representación -aspecto éste que, por otra parte, tampoco está contemplado en el Tratado ni el Protocolo-, repercute en la relación de la Región Centro con otros entes públicos y privados, y afecta su funcionamiento como ente público estatal.

La competencia de la Junta de Gobernadores está establecida en el Tratado de Integración Regional y en los Anexos I y II del Protocolo Adicional (arts. 3, 7 y 10 del Tratado, arts. 1 y 3 del anexo I, y arts. 30 y 31 del anexo II, ambos del Protocolo), correspondiéndole la conducción política del proceso de integración, y la atribución de decidir y aprobar los programas de desarrollo económico y social de la Región Centro, negociar y firmar acuerdos, crear y regular los órganos que estime pertinentes, dictar reglamentos regionales, homologar los estatutos o reglamentos internos de los demás órganos instituidos, designar al titular de la Secretaría Administrativa de la Región y cualquier otro acto relativo al cumplimiento de los objetivos establecidos en el tratado; remover en casos de falta grave a los miembros del Comité Ejecutivo y Mesa Ejecutiva, subgrupos de trabajo, reuniones especializadas y personal técnico y administrativo del Comité Ejecutivo, de oficio o a pedido del Comité Ejecutivo o de la Comisión Parlamentaria Conjunta o de una provincia<sup>101</sup>. El artículo 3º del anexo I del Protocolo se encarga de señalar que los artículos del tratado que atribuyen competencia a la Junta son operativos.

Como órgano colegiado se reúne en sesiones ordinarias, con una periodicidad mínima de dos veces por año, o extraordinarias, a reunirse a pedido de alguna provincia miembro o cuando las circunstancias así lo requiriesen (artí-

---

<sup>101</sup> Constituye un dato curioso la inclusión dentro del personal sujeto a remoción de miembros de los subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, lo cual presupone un anterior ingreso al funcionariado público.

culo 4 del Anexo I del Protocolo); y el acta de las sesiones se redactada y deposita en la Secretaría Administrativa (artículo 7 anexo I, Protocolo).

La naturaleza pactista que predomina en la génesis de la Región se ve reflejada, como arriba adelantamos, en el funcionamiento. Ello porque el Protocolo adicional alude a que las resoluciones se adoptarán “por consenso y con la presencia de todos los Estados parte, salvo el caso de fuerza mayor o circunstancia gravísima, la que deberá enmendarse a la mayor brevedad posible” (artículo 7).

Este precepto plantea las siguientes dudas:

a) No expresa a cuáles de los órganos se aplica el sistema de “resolución por consenso”, aunque pareciera a todo aquel que tenga competencia para dictar resoluciones. Así por ejemplo, además de la Junta de Gobernadores (artículo 6 Anexo I, Protocolo Adicional), al Comité Ejecutivo (artículo 14 anexo II del Protocolo Adicional).

b) Qué alcance tiene la locución “resolver por consenso”. En materia de órganos colegiados, para un sector doctrinario, el principio es que en ausencia de previsión normativa, corresponde exigir la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo para el quórum estructural, y la mayoría absoluta de los presentes para el quórum funcional. Para otros en cambio, cabe exigir en ambos

casos la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo; mientras que otros interpretan que la decisión debe adoptarse por unanimidad.<sup>102</sup>

En nuestro caso no hay duda de que para haya quórum estructural los gobernadores acordaron exigir “la presencia de todos los Estados parte”.

Pero aquí surge otro interrogante: la hipótesis de fuerza mayor o circunstancia gravísima que refiere el artículo 7 bajo análisis: ¿se aplica sólo al caso de imposibilidad de reunir ese quórum estructural o también se aplica para la decisión? Es decir: si están todos presentes, pero por una circunstancia gravísima no se logra el consenso: ¿debe ello luego enmendarse a la mayor brevedad posible?

Creemos que la última parte del precepto se aplica para el caso de que no estén “todos” presentes.

En cambio, para el quórum funcional, esto es (en palabras del Protocolo) el “consenso para resolver” puede pensarse que a los fines de agilizar la toma de decisiones -y atento que el precepto no lo aclara- sería aplicable el principio conforme al cual en tal caso rige la regla de mayoría absoluta. De lo contrario, si se concluyera sobre la exigencia de unanimidad en tal supuesto, cabría preguntarse qué ocurriría si en una cuestión están de acuerdo dos provincias y la otra no: ¿se paralizaría sine die la decisión hasta lograr la unanimidad?

---

<sup>102</sup> Cf. COMADIRA, JULIO, “*Derecho Administrativo*”, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, pág. 241, entre otros.

Sin embargo, si tomamos el término ‘consenso’ en su acepción gramatical, según nos ilustra el Diccionario de la Lengua Española el mismo quiere significar “asenso, consentimiento y más particularmente el de todas las personas que componen la corporación”.

En línea con ello si invertimos el interrogante arriba formulado, es decir, si dos provincias acuerdan por mayoría adoptar una resolución que perjudica a la otra restante que se opone o a los intereses regionales: ¿igualmente debe adoptarse tal resolución?. Consideramos que el marco de concertación que guió la celebración del Tratado Regional y el Protocolo Adicional no consienten una conclusión de tal naturaleza, y esa debe ser en nuestra opinión la pauta para su ejecución y para el funcionamiento de los órganos regionales.

Por tanto, interpretamos que la alusión al consenso implica que la resolución deberá contar con el acuerdo y el consentimiento de las provincias integrantes de la Región, para evitar, precisamente, que se consume un desequilibrio intrarregional.

Una pauta para interpretar el alcance de la locución ‘consenso’ en el sentido expuesto, y pese a que se aclara que la interpretación se circunscribe “a los efectos del presente artículo”, nos los da el artículo 5 del anexo III del Protocolo Adicional, cuando establece que “habrá consenso cuando concurra la voluntad de todos los miembros de la Junta de Gobernadores, o no exista manifestación expresa en contrario”.

Las resoluciones que adopta la Junta de Gobernadores toman el nombre de “Decisiones”, denominación que también llevan en el orden nacional los actos emanados de la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Por último, es de destacar que la Junta de Gobernadores está en una situación de superioridad con respecto a los otros órganos de la Región, dado el cúmulo de competencia que posee en virtud de los documentos de integración. Como ya vimos, puede “crear y regular los órganos que estime pertinentes”, “dictar reglamentos regionales”, “homologar reglamentos internos de los demás órganos”, incluso de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que está limitada a una función consultiva, deliberativa y de formulación de propuestas” (artículo 5 del Tratado Regional), y en el Protocolo Adicional ni siquiera se reglamentaron o precisaron sus funciones.

Se da entonces la paradoja que mientras dentro del territorio de cada una de las provincias las Legislaturas tienen competencia para someter a juicio político al gobernador, establecer el presupuesto provincial, tomar juramento al gobernador, autorizarlo a celebrar contratos y a salir del territorio provincial, los representantes de las mismas en la Comisión Parlamentaria Conjunta de la Región Centro se subordinan a una Junta integrada por el mismo gobernador que en su provincia está sujeto a su control, y a los cuales ahora en la esfera regional, sólo pueden hacerle recomendaciones o propuestas.

De este modo los gobernadores tienen juntos a nivel regional muchas más potestades de las que individualmente tienen en sus respectivas provincias.

Ello revela la preponderancia de este cuerpo colegiado de representantes de los Ejecutivos provinciales<sup>103</sup>.

En el plano de los gobiernos locales, tal predominio de la Junta de Gobernadores por sobre los demás órganos de la Región Centro nos remite también a épocas históricas que imprimieron carácter en el proceso formativo de nuestro derecho público provincial<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Lo que nos hace recordar cuando Urquiza, cansado de que tantas comisiones (incluso la Comisión Representativa del Pacto Federal de 1831) fracasaran debido al retiro de los diputados por parte de las provincias que los enviaban a ellas, optó por comprometer directamente a los gobernadores de cada una de las provincias y así logró el “Acuerdo”, obtuvo el “consenso” para que lo nombraran “Director Provisorio de la Confederación”, y el posterior dictado de la Constitución Nacional, aunque sin la presencia de la hermana mayor, que previo retiro de sus diputados al congreso constituyente -como lo había hecho en anteriores oportunidades- se había ya separado de la Confederación, sin alcanzar esta vez, empero, aplazar la sanción de la ley suprema. Cf. CÁRCANO, RAMÓN J., *“De Caseros al 11 de setiembre (1851-1852)”*, 2da. edición, Librería Mendeky, Buenos Aires, pág. 195. Cuando el ministro Peña le propuso a Urquiza dirigir una circular a las provincias invitándolas a ponerse de acuerdo sobre los medios de reunir al Congreso, el general entrerriano le contestó: “Esto es muy lento; nos exponemos a diferencias de opiniones que traigan demoras interminables; es mejor reunir a los gobernadores en una conferencia, y salir pronto del paso”. Y la conferencia de gobernadores se hizo, y de ella salió el célebre “Acuerdo de San Nicolás”.

<sup>104</sup> En efecto, siguiendo una tradición que venía de la época hispánica y perduró en el derecho patrio, aún después de 1853, las primeras constituciones provinciales tuvieron como rasgo fundamental la supremacía del Poder Ejecutivo. Como una muestra de ello, en la primera constitución santafesina de 1819 Estanislao López quiso dejar bien claro que el gobernador era el “caudillo”: “Siendo uno de los actos más esenciales de la libertad del hombre el nombramiento de su caudillo...”. Es que el gobernador era la piedra angular de aquellos edificios de práctica institucional. El Poder Legislativo, en cambio y como dice Ramos, además de ser “...una institución sin arraigo en las tradiciones coloniales”, por esos tiempos “no estaba destinada por su naturaleza sino a vivir en los textos escritos como un triste y pálido remedo de las constituciones de otros pueblos, especialmente los que regían los Estados Unidos del Norte”. En cuanto al Poder Judicial, vemos que el gobernador tenía la función judicial de conocer en grado de apelación en los juicios de mayor importancia. Cf. RAMOS, JUAN P., *“El Derecho Público de las Provincias argentinas”*, Imprenta Coni Hermanos, Buenos Aires, 1914, tomo I, págs. 93-141. Y aún cuando hubiera constituciones que proclamaban enfáticamente la independencia de poderes, esas proclamaciones en muchos casos

b) El Comité Ejecutivo

Está integrado por todos los ministros de las provincias signatarias del tratado (artículo 4º del Tratado de Integración Regional y artículo 2 del Protocolo, Anexo II)<sup>105</sup>, o por Secretarios de Estado o funcionarios de jerarquía equivalente (Protocolo, artículo 2, anexo II); y es conducido por una Mesa Ejecutiva conformada por los Ministros de Gobierno de las provincias de Córdoba y Entre Ríos, y el Ministro Coordinador de la provincia de Santa Fe o funcionarios jerárquicamente equiparables.

Esta Mesa Ejecutiva será coordinada por el plazo de un año por el Ministro de Gobierno o Coordinador de la provincia miembro que corresponda, en forma rotativa y por orden alfabético (Protocolo, artículo 3, anexo II).

El Protocolo establece que el Comité Ejecutivo tiene como domicilio el de la Casa de Gobierno de la Provincia que ejerza la coordinación temporal de la Mesa Ejecutiva<sup>106</sup>.

---

se vieron desmentidas por la realidad. Cf. TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR, “*La Administración de Justicia en las provincias argentinas (1820-1853)*”, en Revista de Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1973, Nro. 1, pág. 219. Tomemos este ejemplo ocurrido en Córdoba: El Reglamento de 1821 instituyó un Superior Tribunal de Apelaciones como piedra fundamental del nuevo régimen. Sin embargo, a raíz de una sentencia que ese tribunal dictó en una importante causa seguida a varios reos acusados de “leso orden público y tranquilidad de la provincia”, el gobernador estimó que la condena era demasiado benigna, por lo que decidió llevar el asunto a la Legislatura, la cual terminó dictando un decreto declarando nula, ilegal y atentatoria contra el orden público la sentencia dictada por la Cámara, cuyos miembros se vieron obligados a renunciar y no parece que haya integrado inmediatamente el tribunal.

<sup>105</sup> Ante ello cabe el interrogante relativo a si los ministros de una provincia no signataria pero miembro por adhesión integran o no el Comité Ejecutivo.

<sup>106</sup> Este es un dato curioso, porque el domicilio es un atributo de las personas, nunca de un órgano (Cf. LLAMBÍAS, JORGE J., op. cit., tomo I, pág. 285; y arg. artículo 44 y concordantes del Código Civil).



La principal atribución del Comité Ejecutivo según el Tratado de Integración (artículos 4º y 7) y el Anexo II del Protocolo Adicional (artículo 1º) es implementar y ejecutar las políticas regionales consensuadas por la Junta de Gobernadores, con facultad de proponer proyectos y programas, coordinar los grupos de trabajo, supervisar la labor de la Secretaría Administrativa, y demás facultades que le delegue la Junta de Gobernadores.

Precisando más esa competencia, el Protocolo agrega entre otras, las facultades de obtener la armonización de las legislaciones de las provincias parte de la Región, y procurar la participación en la actividad del órgano, su Mesa Ejecutiva y demás organismos, consejos, comisiones y subgrupos de trabajo, de entidades regionales, provinciales o locales vinculadas al quehacer de la integración, como ser cámaras empresariales, asociaciones de productores y consumidores, colegios profesionales, universidades y otras entidades intermedias (artículo 6 anexo II), pudiendo requerir, a los fines del ejercicio de esa competencia, opiniones, dictámenes y sugerencias de expertos, comités, consejos consultivos y asesores internos o externos (artículo 7 anexo II); y puede asimismo impartir instrucciones a la Secretaría Administrativa (artículo 1, anexo III).

Como todo órgano colegiado, el Comité Ejecutivo se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias, las primeras por los menos dos veces al año, las

segundas cuando cualquiera de las provincias partes lo requiera (Protocolo, artículo 8, anexo II).

Si bien en las mismas participan funcionarios gubernamentales, el Comité puede convocar cuando lo estime conveniente, a representantes del sector privado (artículo 9 del Protocolo). Siempre deberá hacer constar en acta las decisiones, y éstas tienen carácter público (artículo 13 protocolo).

La Mesa Ejecutiva, por su parte, en su tarea de conducción de la Comisión Ejecutiva, recibe las conclusiones y recomendaciones de los subgrupos de trabajo y comisiones, y las eleva al Comité Ejecutivo, como así también prepara el orden del día de las reuniones de trabajo de dichos grupos, y en su seno se discute el contenido del orden del día de las sesiones del Comité (Protocolo, artículos 10, 19, 20, 22, 24, anexo II).

La misma se reúne también en sesiones ordinarias o extraordinarias; las primeras se realizarán en forma alternada, por orden alfabético, en las provincias parte, con una periodicidad de noventa días como mínimo (Protocolo, artículo 16, anexo II).

Como ya vimos, el Comité Ejecutivo también tiene competencia para constituir subgrupos de trabajo, pudiendo asimismo convocar reuniones ad hoc, que deberán presentar sus conclusiones a la Mesa Ejecutiva (Protocolo, artículo 19, anexo II).

Los subgrupos podrán, a su vez, recomendar al Comité Ejecutivo a través de la Mesa Ejecutiva la formación de comisiones. Cada subgrupo o comisión tendrá un coordinador por provincia (Protocolo, artículo 20, anexo II); sus resoluciones deben lograrse por consenso (Protocolo, artículo 23, anexo II), o en caso de no lograrlo, someter las opciones a la Mesa Ejecutiva (Protocolo, artículo 24, anexo II). Todas las actas que labren esos subgrupos de trabajo o las Comisiones deberán ser remitidas a la Secretaría Administrativa (Protocolo, artículo 27, anexo II).

El Comité Ejecutivo tiene competencia para dictar resoluciones, las cuales deberán aprobarse por consenso (Protocolo, artículo 14, anexo II), y elevarse, cuando sea pertinente, a la Junta de Gobernadores (Protocolo, artículo 15 anexo II).

El giro utilizado por la norma, esto es: “cuando sea pertinente”, nos hace pensar que hay dos tipos de resoluciones del Comité Ejecutivo:

a) Las que debe elevar a la Junta de Gobernadores para su validez y eficacia, por ejemplo las propuestas sobre armonización legislativa (Protocolo artículo 6 inciso b, anexo II), o la aprobación de su propia estructura funcional (Protocolo, artículo 33, anexo II). Estas resoluciones servirán de base al orden del día que preparará la Secretaría Administrativa para tratar en la sesión de la Junta (Protocolo, artículo 5, anexo I);

b) Las directamente operativas, como las tareas de coordinación y supervisión; así por ejemplo la coordinación de los subgrupos de trabajo (Protocolo, artículo 6 inciso f, anexo II), o la supervisión de las tareas de la Secretaría Administrativa (Protocolo, artículo 6 inciso i, anexo II).

En caso de vacancia total o parcial del Comité Ejecutivo o de su Mesa Ejecutiva, el Gobernador de la provincia respectiva designará los reemplazantes que corresponda, con acuerdo de sus pares (Protocolo, artículo 28 anexo II), bastando a este último efecto una notificación por 48 horas cursada a la provincia requirente (es decir, la provincia que propone a la persona para cubrir la vacante producida), sin necesidad de sesión de la Junta de Gobernadores, debiendo comunicarse tal circunstancia, no obstante, en la primera sesión ordinaria posterior (Protocolo, artículo 29 anexo II).

En cuanto a la remoción de los miembros de la Comisión Ejecutiva, lo hemos tratado más arriba, al analizar la competencia de la Junta de Gobernadores.

### c) La Secretaría Administrativa

Según el Tratado, la misma ha sido instituida como órgano de coordinación de la integración regional, y está compuesta por un funcionario en representación de cada provincia signataria, con sede rotativa entre las mismas (artículo 6º). El Protocolo, en su anexo III, precisa esa competencia y delimita los deberes y atribuciones de los secretarios.

La Secretaría cumple las tareas que le asignen la Junta de Gobernadores o el Comité Ejecutivo, y tiene carácter administrativo y organizativo de los demás órganos (Tratado, artículo 6, Protocolo, artículo 1, anexo III). Habrá un representante titular y uno alterno por cada provincia, de los cuales uno de ellos será designado por la Junta de Gobernadores como secretario administrativo titular, en forma rotativa (Protocolo, artículo 2, anexo III en concordancia con artículo 10 del Tratado de Integración).

Es decir que cada provincia designa un representante titular y uno alterno<sup>107</sup> para que cumpla las funciones de Secretario, y la Junta de Gobernadores designará cual de los representantes actuará como Secretario Administrativo titular, en forma rotativa<sup>108</sup>.

Reglamentando esa competencia, el Protocolo establece más precisamente que dicha Secretaría es el “órgano de coordinación técnico –administrativo de la Región Centro, encargado, dentro del ámbito de su competencia, de administrar y organizar el proceso de integración regional...” (artículo 1, anexo III), y tiene al respecto, entre otras funciones, las de mantener y administrar el patrimonio y acervo documental de la Región Centro (Protocolo,

---

<sup>107</sup> Consideramos que la calidad de alterno implica suplencia, pues el mismo reemplaza al representante de la provincia para la cual esté designado y en la función que tal representante esté ocupando en el momento que se produce la vacancia. Así si se produce la vacancia del Secretario titular, el alterno lo reemplazará en el mismo carácter (Protocolo, artículo 14, anexo III).

<sup>108</sup> La redacción de la norma permite inferir que el Secretario titular debe ser designado entre los representantes propuestos como “titulares” por cada provincia.

artículo 3 inciso k, anexo III)<sup>109</sup>; “asesorar” a los demás órganos de la Región en materia de aplicación de principios constitucionales, tratados fundacionales y normas regionales; asimismo, “proponer” al Comité Ejecutivo (para que éste lo considere y la Junta de Gobernadores lo apruebe) el presupuesto de funcionamiento de los órganos de la Región; “informar” anualmente a la Junta de Gobernadores sobre los resultados obtenidos en el marco del proceso de integración regional; “registrar” instituciones vinculadas con el proceso de integración; editar el Boletín Oficial de la Región Centro (Protocolo, artículo 4 anexo III).

Pese a ser un órgano y no persona, al igual que en el caso de la Comisión Ejecutiva, se le asigna como domicilio de la Casa de Gobierno de la provincia que ejerza la titularidad pro-témpore (Protocolo, artículo 6, anexo III), por lo que valen las consideraciones que efectuáramos supra al respecto.

La Secretaría Administrativa está integrada por representantes de las tres provincias, elegidos por consenso por la Junta de Gobernadores (Protocolo, artículo 5 anexo III), de los cuales uno de ellos es titular -carácter éste último, que, como antes dijimos, también es conferido por dicho órgano supremo (Protocolo, artículo 2, anexo III)-, con quien los otros secretarios tie-

---

<sup>109</sup> Esta atribución de la Secretaría insinúa la presencia de uno de los requisitos propios de la persona jurídica, lo que nos lleva a pensar, como dijimos en su momento, que la intención de los fundadores de la Región Centro fue dotarla de “cierta personalidad jurídica”.

nen el deber de colaborar en la coordinación del trabajo regional (Protocolo, artículo 9 inciso d).

En cuanto a la estructura orgánico funcional, designación del personal técnico y administrativo de la Secretaría y presupuesto anual, si bien la misma puede presentar propuestas o proyectos, la decisión final la tiene la Junta de Gobernadores (Protocolo, artículo 9 inciso c, y artículo 10 inciso f), anexo III).

El Secretario titular ejerce la representación legal de la Secretaría, y entre otras funciones expide los actos propios de ésta, designa al secretario de actas, eleva a la Junta de Gobernadores proyectos y propuestas elaborados en su seno (Protocolo, artículo 10 incisos b), c), g), anexo III). En caso de vacancia temporal, como dijimos, el secretario titular es reemplazado por el representante alterno de la provincia que ejerza la titularidad.

En cuanto al procedimiento en caso de vacancias definitivas, causales de remoción y órgano competente para decidirla, rigen en general los principios establecidos para la Comisión Ejecutiva (Protocolo, arts. 12 a 15, anexo III).

#### d) Comisión Parlamentaria Conjunta

Está integrada por legisladores de cada una de las provincias signatarias, elegidos por las respectivas cámaras legislativas con representación de

las minorías. Tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas (Tratado, artículo 5).

El Protocolo le otorga la atribución de “requerir” la remoción de miembros del Comité Ejecutivo, Mesa Ejecutiva, y Secretarios administrativos (artículo 30 anexo II; artículo 15 anexo III), sin ninguna otra participación en el proceso de toma de decisiones en ese punto.

### 1.2. Relaciones de los órganos regionales entre sí

La Junta de Gobernadores es el órgano máximo de la Región Centro, con facultades para reglamentar la actuación de los demás órganos regionales, lo que ha efectuado mediante los anexos incorporados al Protocolo Adicional.

El Comité Ejecutivo está subordinado a la Junta de Gobernadores, la cual está facultada para “delegar competencia” en aquél<sup>110</sup>, impartirle instrucciones (artículo 4 del Tratado Regional y artículo 6 del Protocolo, anexo II), y remover a sus miembros (Protocolo, artículo 30, anexo II), además de aprobar las propuestas de integración regional que le eleve el Comité (Protocolo, artículo 6 inciso b, anexo II).

Asimismo las resoluciones de relevancia que dicte dicho Comité deben ser elevadas a la Junta de Gobernadores.

---

<sup>110</sup> La delegación de competencia es siempre una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquélla corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior (Cf. GORDILLO, AGUSTÍN, “*Tratado...*” cit., tomo 1, pág. XII-21).



Tales procedimientos nos están dando la pauta que dichas resoluciones no son actos definitivos, sino sujetos al ulterior contralor del órgano al cual se elevan, para que dé su aprobación o visto bueno. Ello nos lleva a pensar que estamos en presencia de mecanismos propios de control administrativo preventivo a posteriori, los cuales, a su vez, son emanación del poder jerárquico<sup>111</sup>.

Es de preguntarse, asimismo, si la Junta de Gobernadores tiene facultad de avocarse<sup>112</sup> al tratamiento de cuestiones de competencia de otros órganos, y siendo la avocación una atribución propia siempre presente como potencia del órgano superior, salvo que una norma la prohíba expresamente<sup>113</sup>, pensamos que es procedente.

Por otra parte, el Protocolo crea como una especie de órgano desconcentrado<sup>114</sup> del Comité Ejecutivo, la Mesa Ejecutiva, que coordina las tareas de aquél.

En cuanto a la Secretaría Administrativa, también está subordinada a la Junta de Gobernadores, quien designa a los Secretarios administrativos y al titular de la Secretaría, los remueve, y ejerce también controla a la misma por

---

<sup>111</sup> Cf. MARIENHOFF, MIGUEL S., op. cit., tomo I, pág. 603 y ss.

<sup>112</sup> La avocación es el proceso inverso a la delegación, o sea que el superior asume una competencia que corresponde al inferior. Cf. GORDILLO, AGUSTÍN, “*Tratado...*”, cit., tomo 1, pág. XII-26.

<sup>113</sup> Cf. BARRA, RODOLFO, “*Organización administrativa...*”, cit., pág. 31.

<sup>114</sup> En la desconcentración se atribuyen partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma persona jurídica; a diferencia de la descentralización, que aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo “ente” separado de la administración central y dotado de personalidad jurídica propia, con patrimonio y órganos también propios. Cf. GORDILLO, AGUSTÍN, “*Tratado...*”, cit., tomo 1, pág. XIV-1

cuanto, como dijimos arriba, se deben elevar a la Junta para su aprobación las propuestas de designación de personal técnico y administrativo de la Secretaría, su estructura orgánico-funcional, y su anteproyecto de presupuesto.

Ahora bien: sin perjuicio de ello, en la esfera propia de su competencia, prevalece la función de “coordinación” de las tareas de los demás órganos regionales por parte de la Secretaría administrativa. Es decir, la secretaría está en situación de subordinación respecto a la Junta y de coordinación con los demás órganos.

En cuanto a la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Tratado no regula el procedimiento de formulación de sus propuestas, es decir no establece ante quién se presenta o quien las aprueba. El Protocolo, por su parte, cuando regula lo referido al orden del día de cada sesión, sólo alude a propuestas del Comité Ejecutivo o de personas físicas o jurídicas de derecho público o privado, sin mencionar expresamente a las de la Comisión Parlamentaria Conjunta (ver artículo 5, anexo I). Debe repararse al respecto que si una propuesta de la Comisión es sometida a la Junta de Gobernadores para que ésta dicte la respectiva “decisión”, dicha Junta pasaría a cumplir, en el orden regional, una función que en el orden provincial cumplen las Legislaturas.

1.3. Relación de los mismos con los gobiernos provinciales que integran la Región

En primer lugar, debe recordarse que los gobernadores se obligaron a “adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivas jurisdicciones, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos de la Región Centro” (Protocolo, artículo 8).

En segundo lugar, cabe puntualizar que el órgano máximo de la Región Centro está conformado por los gobernadores de las respectivas provincias, cuyos mandatos tienen origen popular y no administrativo. Esos gobernadores están sujetos al control -en cuanto adopten decisiones regionales que afecten competencias de sus provincias- de las respectivas Legislaturas.

En tercer lugar, la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo pueden decidir qué actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias miembro entienden deben dársele publicidad regional oficial (Protocolo, artículo 9).

En cuarto lugar, téngase presente que como se ha visto más arriba tanto el Comité Ejecutivo como la Mesa Ejecutiva están integrados por funcionarios políticos designados por nombramiento y no por elección popular de las respectivas provincias. Las provincias integrantes pueden pedir la remoción de sus miembros en caso de falta grave (Protocolo, artículo 30, anexo II), y es obvio que esa remoción repercutirá en la esfera provincial, porque será difícil sostener en un cargo provincial a un funcionario removido por falta grave de un órgano regional del cual esa misma provincia forma parte.

En quinto lugar, el Protocolo faculta a cualquier de las provincias integrantes<sup>115</sup> (así, en general, sin indicar qué órganos de la misma) para designar funcionarios al Comité Ejecutivo, en caso de que no lo sean los ministros, y para proponer la remoción de los miembros de dicho órgano, de los subgrupos de trabajo, reuniones especializadas, personal técnico o administrativo de dicho Comité, y miembros de la Mesa Ejecutiva y de la Secretaría administrativa (Protocolo, arts. 2 y 30 anexo II; arts. 2 y 15 anexo III).

Por su parte, los representantes de las cámaras legislativas integran un órgano regional de consulta, que es la Comisión Parlamentaria Conjunta. Sin embargo, tanto en el tratado como el Protocolo se dispuso que ambos instrumentos fueran sometidos a la aprobación de las Legislaturas provinciales (Tratado, artículo 11; Protocolo, artículo 12), con lo cual se le está reconociendo una especie de poder constituyente<sup>116</sup> que no condice con las funciones consultivas que les da el Tratado.

Además, las provincias<sup>117</sup> deben contribuir en partes iguales a formar el presupuesto de la Secretaría Administrativa (Protocolo, artículo 10), y son las

---

<sup>115</sup> Cabe advertir que atento a ello que teóricamente una provincia podría proponer la remoción de un funcionario de otra provincia que integre la Región Centro, si bien tal propuesta debe ser aprobada por “consenso” de la Junta Gobernadores.

<sup>116</sup> Utilizamos el término “constituyente” en el sentido de que fue necesaria la voluntad de las Legislaturas para completar la creación de la Región Centro (Tratado, artículo 11°).

<sup>117</sup> Es de advertir que no se determina el procedimiento de convocatoria de dicha conferencia intergubernamental ni qué órganos la integrarían. Una de las opciones es pensar que son todos los órganos regionales previstos en el Tratado. No obstante ello, en cuanto a la convocatoria de dicha conferencia, atento a la economía general del tratado, y teniendo en cuenta la competencia que los gobernadores tienen en sus respectivas provincias y en el Tratado Regional, es a ellos a quien les corresponde convocar dicha conferencia intergubernamental, si bien es de advertir, estimamos, que

provincias -y no la Junta de Gobernadores- las que deben convocar cuando lo juzguen razonable y oportuno a una conferencia intergubernamental para revisar la estructura institucional de la Región Centro (Protocolo, artículo 11), y la Secretaría debe coordinar con las provincias parte los aspectos operativos que garanticen la plena seguridad jurídica (Protocolo, arts. 8 y 10).

Al trazar esta relación de los órganos regionales con las provincias, no puede dejar de observarse que no está previsto que frente a la hipótesis de vacancia de la gobernación en una provincia, pueda integrar la Junta de Gobernadores el vicegobernador o el funcionario que reemplace a aquél transitoria o definitivamente según las normas constitucionales provinciales<sup>118</sup>.

#### 1.4. Relación de los órganos regionales con otras provincias y con el Estado Federal

Liminarmente recordemos que la Junta de Gobernadores, según vimos, puede “invitar” a otras provincias para formar parte de la Región Centro, y otras provincias pueden “adherir” a esa invitación.

Ahora bien, ¿Puede la Región Centro celebrar a su vez, con otras provincias, tratados parciales de los previstos por el artículo 125 de la Constitu-

---

si por esa gestión se concluyera en realizar una reforma a la estructura institucional, una vez efectuada la misma, en razón de que ello una modificación al Tratado, tal reforma debería ser sometida a aprobación de las Legislaturas Provinciales.

<sup>118</sup> Pensamos que el gobernador de cada provincia integra la Junta de Gobernadores no a título personal sino en su carácter de titular del órgano institución “gobernador”. Siendo ello así, en el supuesto que hemos planteado, y para preservar el principio de continuidad institucional, quien de acuerdo al ordenamiento constitucional local sustituya en cada provincia al gobernador, en caso de ausencia del éste también lo reemplazará en la Junta de Gobernadores, y entendemos que automáticamente. Por otra parte, estimamos que la misma solución cabe aplicar en casos de una alternancia provocada por un cambio electoral.

ción Nacional? Consideramos que no, porque esa competencia está reservada a las Provincias, y además, como dijimos en su oportunidad, la Región Centro como tal carece de personalidad jurídica plena<sup>119</sup>.

Además, el ámbito de las regiones es determinado por el territorio de las provincias contratantes, no pudiendo extenderse al de otras provincias<sup>120</sup>.

Por otra parte, puede darse el caso (pues no está vedado a las provincias en el Tratado, ni existe impedimento desde el punto de vista constitucional) que se integre a la Región sólo una parte de una provincia; también puede darse el caso de que pase a conformarla una provincia que integra otra región distinta<sup>121</sup>.

En el terreno de las hipótesis tampoco puede soslayarse que por imperio del artículo 13 de la Constitución Nacional, es posible la conformación de una sola provincia como consecuencia de la reunión de varias, siempre que exista consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso Nacional<sup>122</sup>. Pero en tal caso, si fueran provincias integrantes de una Región constituida, al suprimirse la autonomía que cada provincia tenía dentro de la misma, la “integración” se habría transformado en “unificación”.

---

<sup>119</sup> Al respecto, cabe anotar que pese al cúmulo de competencia que tiene la Junta de Gobernadores, no se le da ninguna función de representación jurídica de la Región y solo de conducción política (Tratado, artículo 3).

<sup>120</sup> Cf. BADENI, GREGORIO, op. cit., pág. 436.

<sup>121</sup> Cf. GORDILLO, AGUSTÍN, “Después de la reforma...”, cit., pág. X-24.

<sup>122</sup> Cf. COMADIRA, JULIO R., “Derecho...”, cit., pág. 729.

Con respecto al Estado Federal, está claro que los órganos regionales no podrán ejercer las facultades delegadas al gobierno nacional o prohibidas a las provincias, como tampoco establecer, hasta tanto el ordenamiento no les reconozca personalidad jurídica plena, órganos políticos comunes supraprovinciales, con atribuciones superiores a las de la Legislatura, Ejecutivo y Judicial local<sup>123</sup>.

En la relación con el gobierno federal no hay que olvidar la cláusula del artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional<sup>124</sup>, que faculta al Congreso a “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

En otro orden, si bien la competencia para la creación de regiones es exclusivamente provincial, nada impediría que el Congreso Federal propusiera a un grupo de provincias a conformar una región, cuando entienda que ello propende al desarrollo nacional, propuesta que, por supuesto, no será vinculante para las provincias<sup>125</sup>.

### 1.5. Relación con Estados extranjeros

El artículo 124 de la Constitución Nacional faculta a las Provincias a celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la po-

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pág. 729.

<sup>124</sup> Ver lo desarrollado *supra*, Capítulo II, punto 1.1.1.

<sup>125</sup> Cf. COMADIRA, JULIO R., “*Derecho...*” cit., pág. 730.

lítica exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público.

Consideramos que al no tener personalidad jurídica plena, la Región Centro no tiene competencia para celebrar ese tipo de tratados; sí lo podrían hacer, pensamos, las provincias por separado, con fines de desarrollo regional.

El Tratado de Integración regula la relación de los órganos regionales con bloques de integración internacional. Así, dispone que la Junta de Gobernadores deberá procurar que la Región Centro participe en la formulación y ejecución de políticas del MERCOSUR que le afecten, junto con el gobierno de la Nación (artículo 8).

A tal fin, cada provincia designará un delegado para llevar adelante el enlace con los órganos correspondientes de dicho bloque regional (Protocolo, disposición transitoria segunda, anexo I).

Asimismo, los gobernadores acordaron participar como bloque intergubernamental en diferentes instancias nacionales e internacionales (Protocolo, artículo 6°).

## 2. Los actos de los órganos regionales

### 2.1. Actos administrativos

Previo a entrar en la específica temática que nos convoca, consideramos oportuno puntualizar, siguiendo a moderna y autorizada doctrina, que por acto administrativo debe entenderse “toda declaración de un órgano del Estado, o



de un ente no estatal, emitida en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”<sup>126</sup>.

El acto administrativo, como garantía de juridicidad, es el resultado de un procedimiento en el cual intervienen organismos consultivos, y en el caso de la Región Centro, órganos instituidos en los instrumentos regionales.

En efecto, el elemento volitivo e intelectual que, según se infiere del concepto dado caracteriza el acto administrativo, hace que éste no pueda ser concebido como el producto de un obrar súbito e irreflexivo por parte del órgano emisor.

Por el contrario, en un Estado de Derecho es dable afirmar, como principio, la existencia del debido procedimiento previo a su dictado, a fin de preparar la emisión de la voluntad administrativa.

En el ámbito de la Región Centro los órganos pueden dictar actos administrativos, como las decisiones de la Junta o las resoluciones del Comité Ejecutivo, cuando por sí mismas sean susceptibles de producir efectos directos e inmediatos respecto de terceros.

Ahora bien, esas decisiones pueden adoptarse en base a propuestas de otros órganos, o bien siguiendo el consejo de comisiones, órganos consultivos, subgrupos de trabajo. Este conjunto de actos si bien producen un efecto

---

<sup>123</sup> Cf. COMADIRA, JULIO, “*El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*”, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 14.

directo en el ámbito interno de la Administración regional, en tanto carecen de efectos jurídicos directos respecto de terceros, no pueden ostentar el carácter de actos administrativos<sup>127</sup>.

### 2.1.1. Las decisiones de la Junta de Gobernadores

Estas decisiones de la Junta de Gobernadores las adoptan los gobernadores previa deliberación en las sesiones ordinarias o extraordinarias.

Las mismas pueden tener la naturaleza de actos administrativos, si tienen un efecto directo e inmediato hacia terceros, o carecer de ese efecto, cuando necesiten de algún acto interno provincial que complemente su validez o eficacia.

Las decisiones de la Junta de Gobernadores pueden ser de alcance individual, para resolver una situación concreta, o de alcance general, cuando está destinado a regir una pluralidad de situaciones. Un ejemplo de la primera lo tendríamos cuando designa al titular de la Secretaría Administrativa o decide la remoción de un miembro del Comité Ejecutivo; un ejemplo de la segunda se daría con el dictado de un reglamento interno.

Una característica que tienen estas decisiones es que para su emisión no se exige meramente una “mayoría”, sino el “consenso”, con el alcance que en su momento hemos dado a este término<sup>128</sup>.

Tales decisiones tienen un proceso de formación.

---

<sup>127</sup> Cf. COMADIRA, JULIO, “*El acto...*”, cit., pág. 14.

<sup>128</sup> Ver supra, Capítulo III, punto 1.1.2.

Así, pueden surgir de la propia iniciativa de la Junta o de propuestas que pueden formular los otros órganos habilitados al efecto por el respectivo Reglamento. Según hemos visto, tanto la Comisión Parlamentaria Conjunta, como el Comité Ejecutivo pueden formular propuestas.

Esas propuestas deben ser presentadas vía Secretaría Administrativa en la sesión de la Junta, y ésta por consenso emite la Decisiones.

No obstante, previo a ello puede requerir los dictámenes de los órganos consultivos jurídicos, o informes de comisiones o subgrupos técnicos.

La Junta de Gobernadores también expide actos administrativos de control –tal el caso, Vg. de las aprobaciones- y asimismo tiene competencia para emitir actos de gobierno, en cuanto tiene a su cargo la conducción política de la Región Centro<sup>129</sup>.

En cuanto autora de las decisiones, tiene, consecuentemente, la potestad de modificarlos o revocarlos.

Cabe preguntarse si las decisiones, en cuanto emanan de órganos estatales en función administrativa, gozan de ejecutoriedad y la presunción de legitimidad, que son las notas propias de los actos administrativos<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Un ejemplo de acto de gobierno de los órganos regionales podría ser la decisión de la Junta de Gobernadores de proponer a las Legislaturas de cada una de las provincias un cambio legislativo en una materia dada, a los fines de armonizar la normativa vigente en esa materia.

<sup>130</sup> La ejecutoriedad es la facultad atribuida por el ordenamiento a los órganos estatales que ejercen función administrativa, para disponer per se la realización o el cumplimiento del acto administrativo, sin necesidad de acudir a la intervención de la justicia, empleando para ello, si fuera necesario procedimientos de ejecución coactiva (Cf. CASSAGNE, JUAN CARLOS, “*La ejecutoriedad del acto administrativo*”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1971, pág. 53. La presunción de legitimidad, por

Si bien dijimos que la Región no posee una personalidad jurídica plena, los actos dictados por sus órganos, en tanto emanan de representantes de las provincias, tienen carácter estatal, y cabe pensar que acompaña a los mismos la presunción de validez y legitimidad que ostentan los actos administrativos.

No ocurre lo mismo, a nuestro juicio, con la ejecutoriedad, porque al no existir un territorio regional propio, distinto al de las provincias, los actos de los órganos regionales tendrán aplicación en el territorio de las provincias firmantes, y serán los actos provinciales que recepten en su jurisdicción las decisiones adoptadas por aquéllos órganos los que ostentarán ejecutoriedad.

Al respecto, cabe observar que los instrumentos convencionales no establecen que los actos que dicten los órganos regionales son directamente ejecutorios, por sí y ante sí, en las provincias, porque son éstas las que deben adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de tales actos (ver Protocolo, artículo 8). Y pese a que la Junta de Gobernadores fue erigida como órgano máximo de decisión ejecutiva (Tratado Regional, artículo 2º), no se le ha dado ninguna facultad para ejecutar, como tal (es decir como órgano regional) ningún acto emanado de ella de manera directa en el territorio de las provincias firmantes.

---

su parte, es una característica de los actos administrativos en virtud de la cual se presume que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente (Cf. COMADIRA, JULIO, *“El acto administrativo...”* cit., pág. 137).

De acuerdo a lo expresado, pensamos que para salvar tal escollo los actos Regionales (en tanto subsista la actual situación en cuanto a personalidad jurídica se refiere) podrían ser receptados mediante actos administrativos de cada una de las provincias, incorporándose a su ordenamiento interno, y permitiendo que se le aplique el régimen de los actos administrativos. Ello implicará ventajas no solo en la faz de garantías de los administrados, quienes podrán utilizar los recursos respectivos si se afectan sus derechos o intereses legítimos, sino también posibilitará el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos de la Región, como lo acordaron los gobernadores según el Protocolo, de acuerdo a lo visto más arriba.<sup>131</sup>

### 2.1.2. Actos de otros órganos

El Comité Ejecutivo emite resoluciones y formula propuestas a la Junta de Gobernadores. Esas resoluciones pueden tener efecto directo e inmediato o por el contrario carecer de ese efecto, cuando depende de la aprobación de la Junta de Gobernadores, como más arriba hemos visto.

La Secretaría Administrativa actúa como órgano consultivo, en el sentido de que asesora a los demás órganos, y como coordinador de políticas regionales.

### 2.2. Efectos de los actos dictados por los órganos regionales

---

<sup>131</sup> Debe repararse que los actos administrativos de la Región emanan de órganos de un ente que tiene una personalidad jurídica muy peculiar. Es por ello, pensamos, que los actos administrativos que emanan de esos órganos deben completarse, para tener plena eficacia, con actos provinciales que los ponga en ejecución en el territorio de cada provincia integrante del Tratado.

Los actos emitidos por los órganos regionales pueden tener efectos internos o externos.

Los primeros son los que proyectan sus efectos ya sea con respecto a la Región en sí, a las provincias que la integran, o a un municipio o conjunto de municipios dentro de la misma provincia.

Un ejemplo del primero sería la toma de una decisión que concierne al funcionamiento de algún órgano de la Región, ya sea para reglamentar su funcionamiento o para disponer una modificación en su estructura o para remover a alguno de sus integrantes.

Un ejemplo del segundo tipo de actos estaría dado por las decisiones que se puedan adoptar en materia ambiental, educativa, presupuestaria, tributaria, de policía de trabajo, que repercutan en la esfera interna de las provincias integrantes de la Región.

Cabe interrogarse al respecto qué ocurriría si alguna provincia, no obstante haber prestado su conformidad en la emisión del acto regional, se resiste luego a cumplimentarlo en el territorio de su provincia. Así, por ejemplo, si se dictó un acto regional relativo a policía del trabajo, a educación o a medio ambiente, y por un conflicto con un Sindicato o una asociación ecológica que resisten la aplicación, el gobernador no dicta la medida de gobierno receptando el acto regional. Pues bien, pensamos que en este caso la provincia debería comunicar el conflicto al órgano regional y pedir se le autorice suspen-

der su aplicación hasta que el mismo encuentre alguna solución administrativa o judicial.

Distinto sería, pensamos, si la provincia que firmó el acto regional luego, sin motivo alguno, se niega a poner en práctica, y ese proceder causa algún daño. Creemos que estaríamos ante un caso de responsabilidad de esa provincia por incumplimiento de directivas regionales. Ello así pues las provincias se obligaron, según hemos visto, a “adoptar las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivas jurisdicciones, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos de la Región Centro” (Protocolo, artículo 8). Más abajo volveremos sobre este aspecto.

Aparte de los actos ordinarios, los actos constitutivos de la Región tienen también efectos internos en la provincia, por cuanto deben ser aprobados por las respectivas Legislaturas.

La praxis muestra también que los gobernadores, pese a que el Tratado los faculta a acordar políticas regionales a través de Protocolos Adicionales (artículo 7º) y así fue aprobado por las respectivas Legislaturas, a veces optan por la aprobación interna de cada provincia: en el Protocolo de Córdoba se acordó que el mismo debería ser sometido a la aprobación de aquéllas.

Nada impide, pensamos, que la Junta de Gobernadores -pese a que tiene competencia para dictar decisiones- en caso de trascendencia institucional en

el ámbito de las respectivas provincias, condicione la eficacia de una decisión determinada a la aprobación de la respectiva Legislatura.

En cuanto a los efectos externos, está la puesta en conocimiento del Tratado al Congreso Nacional, y la posibilidad de implementación de políticas interregionales, ya sea con bloques regionales del país o internacionales.

En tal sentido y según se ha visto, el Tratado fijó como directiva para la Junta de Gobernadores la de procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas del MERCOSUR (artículo 8), y asimismo en el Protocolo, los gobernadores acordaron participar como bloque intergubernamental en diferentes instancias nacionales e internacionales (artículo 6).

De igual modo se acordó designar un delegado por cada provincia para llevar adelante dicho enlace (Protocolo, disposición transitorio segunda, anexo I).

### 3. Potestad reglamentaria

La Junta de Gobernadores está facultada para dictar reglamentos.

Los reglamentos son actos de alcance general que crean status impersonales y objetivos, se diferencian de los actos administrativos no solo porque éstos tienen alcance individual, sino porque los reglamentos tienen prelación jerárquica sobre los actos administrativos. Además, tienen un diferente régimen de publicidad y de extinción, ya que mientras los actos administrativos,



para adquirir eficacia deben notificarse y se extinguen por revocación, los reglamentos para tener eficacia deben publicarse y se extinguen por derogación<sup>132</sup>.

El acto de alcance general puede instrumentarse a través de “decisiones” de la Junta de Gobernadores, porque cuando el Protocolo le otorga competencia para emitirlos no establece ninguna restricción al respecto<sup>133</sup>.

#### 4. Actividad legislativa

En lo tocante a este aspecto debemos distinguir la actividad legislativa formal y la material.

Desde el punto de vista formal, no hay -ni podría haberlo en cuanto no se modifique el actual ordenamiento jurídico- un órgano con competencia para emitir actos legislativos regionales.

Los instrumentos sólo aluden a promover la “armonización” de las legislaciones provinciales, lo cual será muy beneficioso en materias tales como la procesal civil, comercial, laboral, administrativa o tributaria. Pero ello en modo alguno puede interpretarse como “unificación legislativa”.

---

<sup>132</sup> Cf. CASSAGNE, JUAN CARLOS, “Acto y reglamento en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo”, en “Acto administrativo y reglamento”, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Edit. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, año 2002, págs. 15-22. En igual sentido: Julio Comadira, El acto..., cit., pág. 16-17. En contra: MARIENHOFF, MIGUEL S., “Tratado...” cit., edición 1981, tomo II, pág. 22 y ss.

<sup>133</sup> No obstante, cabe observar que en la práctica, cuando ha reglamentado su propio funcionamiento así como del Comité Ejecutivo y de la Secretaría Administrativa, ha preferido hacerlo, según hemos visto, por vía de un protocolo adicional, que es un acuerdo de distinta naturaleza que la “decisión” propiamente dicha, la cual, si bien debe surgir del consenso, se adopta en el curso de una “sesión” de la Junta.

En este sentido debe recordarse que según ya dijimos la Comisión Parlamentaria Conjunta carece de potestad legislativa regional y su función es meramente consultiva.

En orden a potestades legislativas las mismas siguen, pues, en cabeza de las respectivas legislaturas, que en ciertos casos deberán intervenir en el procedimiento de formación de los actos regionales, dictando leyes aprobatorias para darles eficacia.

En cierto modo, podría pensarse que cuando todas las Legislaturas aprueban mediante las respectivas leyes un acto emanado del consenso de los órganos regionales, esos actos que individualmente son actos legislativos internos de cada provincia, en conjunto pasan a ser actos legislativos de naturaleza y efecto regional.

Desde el punto de vista material existe, en cambio, la posibilidad de dictado de actos materialmente legislativos. Así ocurre cuando se reconoce a la Junta de Gobernadores la potestad de dictar reglamentos, pues éstos deben considerarse actos de sustancia legislativa, dado la estructura jurídica y el alcance general que poseen.

#### 5. Participación de entidades intermedias en los cometidos de los órganos regionales

El Protocolo, ya desde su Preámbulo, reconoce el valioso aporte de “calificados actores de la sociedad civil organizada”.

Por su parte, entre las atribuciones del Comité Ejecutivo, hemos visto que se le encomienda “procurar la participación en la actividad del órgano, su Mesa Ejecutiva y demás organismos, consejos, comisiones y subgrupos de trabajo que se constituyan, de entidades regionales, provinciales o locales vinculadas con el quehacer de la integración, como cámaras empresariales, asociaciones de productores o consumidores, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, universidades públicas y privadas, y otras entidades” (Protocolo, artículo 6 inciso j, anexo II).

Reafirmando lo dicho, se establece que dicho Comité podrá requerir y considerar la opinión, dictamen y sugerencias de autoridades y expertos gubernamentales y no gubernamentales, consejos consultivos y demás agentes económicos y sociales involucrados, así como de consultores y asesores internos y externos (Protocolo, artículo 7, anexo II).

En igual orden de ideas, se dispuso que al elaborar y proponer medidas concretas, el órgano que nos ocupa podrá convocar cuando lo estime conveniente a representantes del sector privado a sus sesiones (Protocolo, artículo 9, anexo II).

Asimismo, se establece como deber de la Secretaría Administrativa el de mantener relaciones institucionales con entidades regionales vinculadas con el quehacer de la integración, como cámaras empresariales y demás entidades más arriba citadas (Protocolo, artículo 3 inciso i, anexo III).

Por su parte, el Secretario Administrativo titular está facultado para gestionar la asistencia técnica con otros gobiernos y organismos estatales, y “otras entidades”, alusión que comprendería a los entes intermedios (ver Protocolo, artículo 10 inciso h, anexo III).

El camino transitado desde la suscripción del Tratado (de carácter predominantemente público estatal y en donde no se alude a la participación de las entidades privadas) al reconocimiento de tal participación en el Protocolo, está reflejando que en el tiempo intermedio corrido entre la firma de uno y otro documento se ha reflexionado sobre la utilidad de convocar a las otras entidades además de las gubernamentales, para que colaboren, mediante el aporte de sus específicos conocimientos en el ámbito en que desenvuelven su actividad, en la gestión de los cometidos públicos que se propone la Región Centro. Ello debe computarse como un avance auspicioso e integrador.

Agreguemos, además, que un tema que se presenta como un obstáculo a la hora de generar la fundamental “conciencia regional”, está marcado por el hecho de la falta de conocimiento de la población en general sobre la existencia misma de la Región Centro, y de noticias relacionadas a ella.

En otras palabras: ¿Cómo se podrá forjar “conciencia” sobre algo de lo que no se tiene noticia siquiera de su existencia?

Aquí esbozamos entonces una respuesta al interrogante: el rol fundamental de los Cuerpos Intermedios, y en éste tópico en particular (el de dar a

conocer la Región a sus habitantes) el papel de los Medios de Comunicación Social (televisión, radio, diarios, periódicos, revistas, sitios de Internet).

Así es que vislumbramos como fundamental la divulgación que ellos hagan de la creación de la Región, de las reuniones que lleven a cabo los gobernadores de las provincias que la integran, de las disposiciones (recomendaciones, etc.) que se tomen, la cobertura mediática de los anuncios que la Región realice. De tal modo se estará acercando la región a su gente.

Más arriba veíamos que de los elementos “homogeneizantes” de la región, los más importantes son el sociológico y económico, y que la base jurídica viene luego como consecuencia<sup>134</sup>.

Y aquí, relacionado con el elemento “económico”, vuelve a aparecer el rol esencial que los cuerpos intermedios deben tomar a su cargo. Este tipo de instituciones (como la Bolsa de Comercio de Rosario, o de Santa Fe o Córdoba, o la Bolsa de Cereales de Entre Ríos) deben dotar a la Región de una “realidad de base”; esto es, otorgar el “sustrato fáctico” que permita una mayor integración.

Este sustrato fáctico se va a lograr gracias a la labor de instituciones que sirva de marco o ámbito para la realización de negocios e intercambios económicos entre las distintas empresas y actores regionales.

---

<sup>134</sup> Véase Capítulo II, punto 1.1.1. in fine del presente trabajo.

En otras palabras: estas instituciones deben promover la concreción de negocios entre miembros (empresas, empresarios, comerciantes, productores agropecuarios, etc.) de la Región, para ir dando a la región un “sustrato” donde asentarse. Se trata de ir “creando”, o mejor, “forjando” la región “desde abajo”, de una manera más participativa.

Así, cuando la regulación jurídica haga su aparición, va a tener bases firmes sobre las cuales asentarse. Y entre todos estaremos formando una región más estable y duradera, con un sustrato o dimensión sociológica real, y no una que exista únicamente en la realidad normológica.

## CAPITULO IV

**SUMARIO:** 1. Control de los órganos regionales. - 1.1. Control administrativo. - 1.2. Control político. - 1.3. La figura del Defensor del Pueblo como órgano de control. - 2. Recursos contra los actos de los órganos regionales. - 3. Órganos jurisdiccionales competentes para dirimir conflictos derivados de los actos emanados de los órganos regionales. - 4. Responsabilidad del Estado por los actos de los órganos regionales.

## 1. Control de los órganos regionales

El control de los actos de los órganos regionales puede ser administrativo o político.

El control administrativo, a su vez, puede ser interno o externo a los órganos regionales, y el interno previo o posterior a la emisión del acto.

Por su parte, el control político puede ser ejercido por órganos nacionales o provinciales.

### 1.1. Control Administrativo

El control administrativo puede ser preventivo o represivo. El control preventivo puede a su vez presentar dos subtipos: “a priori” y “a posteriori”, según que tenga lugar antes que el acto nazca o después de su formación pero antes de su ejecución o eficacia<sup>135</sup>.

En el orden interno regional, esos controles, además, pueden revestir la calidad de internos o externos.

Viniendo a la organización de la Región Centro, y teniendo en cuenta las competencias que se otorga en el Tratado a la Junta de Gobernadores y en tanto que la instituye como órgano máximo de decisión, la misma puede ejercer controles preventivos o represivos sobre los actos de los demás órganos.

Un ejemplo de control preventivo interno “a priori”, es decir antes de que el acto nazca, sería la consideración y aprobación mediante una “deci-

---

<sup>135</sup> Cf. MARIENHOFF, MIGUEL S., op. cit., tomo 1, pág. 633.



sión” de la Junta, de una “propuesta” del Comité Ejecutivo o de la Secretaría Administrativa. Consideramos a ésta como una forma de control preventivo “a priori”, porque estimamos que la formulación de una propuesta es una actividad preparatoria de la voluntad administrativa, y todavía no se trata de un acto administrativo, ya que se ubica en la instancia de formación del mismo.

Un ejemplo de control preventivo interno “a posteriori”, es decir el que se ejerce cuando el acto ya ha nacido, pero todavía no ha cobrado eficacia, puede ser cuando la Junta de Gobernadores “aprueba” alguna resolución del Comité Ejecutivo (Protocolo, artículo 14, anexo II), o cuando homologa un Reglamento interno de otro órgano regional (Tratado, artículo 10).

En cuanto al control represivo, en la faz interna tenemos un ejemplo del mismo cuando la Junta de Gobernadores decide remover a algún miembro de la Comisión Ejecutiva, Mesa Ejecutiva, secretarios administrativos, etc. (Protocolo, artículo 30 anexo II, y artículo 15 anexo III).

En lo que hace al control represivo en la faz externa, y teniendo en cuenta que los gastos que genere el funcionamiento de los órganos regionales deben estar previstos en los respectivos presupuestos, esos controles generalmente están a cargo de las respectivas Legislaturas al aprobar o desechar la cuenta de inversión que cada uno de los representantes provinciales realizaron para el cumplimiento de los intereses regionales, y en función de las respectivas asignaciones presupuestarias sancionadas al respecto.

Otro ejemplo de control que puede ejercer la Junta de Gobernadores, en cuanto órgano máximo, que puede revestir forma de control preventivo, es la vigilancia.

En cuanto a la vigilancia como medio control preventivo, tengamos en cuenta que el Comité Ejecutivo “supervisa” las actividades de la Secretaría Administrativa.

También la Junta de Gobernadores tiene, como órgano superior, ese tipo de facultades ya sea en el orden preventivo o represivo. En este último aspecto, piénsese en el caso de que haya “delegado” alguna competencia en otro órgano: si el órgano delegado no ejerce esa competencia de acuerdo a las instrucciones del delegante, la Junta de Gobernadores podría “revocar” el acto, es decir extinguirlo, y aquí tenemos una forma de control represivo.

## 1.2. Control político

El control político puede ser, según dijimos más arriba en el esquema que nos hemos trazado, un control por parte de órganos políticos provinciales o nacionales.

El control político por parte de órganos provinciales está a cargo de las respectivas Legislaturas<sup>136</sup>, y puede tener lugar a nuestro entender tanto en lo que respecta a actos regionales en sí o a la actuación de los gobernadores en los órganos regionales.

---

<sup>136</sup> En este caso el control es también de legalidad.

En cuanto se refiere a actos regionales, las Legislaturas provinciales ejercen este tipo de control cuando aprueban el Tratado de Integración o los Protocolos que fueren sometidos a su consideración.

En lo que hace al control de la actuación de los gobernadores, las Legislaturas de cada provincia podrán controlar el desempeño de sus gobernadores en el ámbito regional, en cuanto atañe al cumplimiento de normas del ordenamiento constitucional provincial por parte de dichos mandatarios. Eventualmente, podrían hacerlos responsables por sus actos a través del procedimiento de juicio político.

Respecto al control nacional, el artículo 124 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 125, dispone que los tratados interprovinciales deben ser puestos en “conocimiento” del Congreso Nacional, lo cual, como hemos visto ya, no implica la exigencia de una aprobación por parte de dicho órgano legislativo<sup>137</sup>.

La comunicación al Congreso responde al propósito de evitar que las provincias, mediante la creación de regiones o la celebración de tratados parciales, se arroguen facultades que la Constitución ha otorgado al Gobierno Federal.

---

<sup>137</sup> Ver cita Nro. 39 del presente trabajo, y lo dicho al respecto de ese punto.

De modo que si efectuada la comunicación, el Congreso advirtiera esa invasión de competencias, podría oponerse a la instrumentación o ejecución del acuerdo interprovincial<sup>138</sup>.

Al respecto hay que tener en cuenta, como dijimos en su momento, que según lo establecido por el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, la regionalización que acuerden las provincias deberá coordinarse con las políticas federales diferenciadas a que alude dicho precepto.

Un supuesto interesante de control es la posibilidad de intervenir una Región por parte del Gobierno Nacional, hipótesis que Gordillo descarta por ser aquélla una institución que debe interpretarse restrictivamente, y cuya aplicación está prevista para las provincias y no para la Región<sup>139</sup>.

### 1.3. La Figura del Defensor del Pueblo como órgano de control.

El “Defensor del Pueblo” u “Ombudsman” es una institución de origen escandinavo introducida en la Constitución Nacional en la reforma de 1994 en el artículo 86 el cual se encuentra reglamentado, en lo relativo a su organización y funcionamiento, por las leyes 24.284 y 24.379<sup>140</sup>. Asimismo, destaca-

---

<sup>138</sup> Cf. BADENI, GREGORIO, op. cit., pág. 437.

<sup>139</sup> Cf. GORDILLO, AGUSTÍN, “*Después de la reforma...*”, cit., pág. X-26, nota 3.12. Esto sin perjuicio de la hipótesis de intervención de las tres provincias integrantes de la Región en forma individual.

<sup>140</sup> Según el mismo texto constitucional se trata de un “órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación”, que goza de “plena autonomía funcional” y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Su misión específica es “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses tutelados por esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración”. Su otra finalidad es “el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”. El Defensor del Pueblo posee legitimación procesal, es designado y removido por el Congreso mediante una mayoría especial (dos terceras partes de los miembros

mos que tanto nuestra provincia como la de Córdoba poseen en sus respectivos ordenamientos una figura equivalente.

Frente a esta Institución se plantea el interrogante acerca de si podrá el Defensor del Pueblo, ante la acción u omisión de la Región Centro, reclamar por el cumplimiento, protección y defensa de los derechos constitucionales del ciudadano.

Es evidente que darle en este supuesto legitimación activa al Defensor del Pueblo de una de las Provincias implicadas sería extralimitar sus funciones<sup>141</sup>.

Resulta además evidente tomando como ejemplo la normativa provincial de Santa Fe en particular, la competencia de su Defensor del Pueblo frente a Actos Administrativos de la Región Centro estaría vedada a priori, con la salvedad que una vez “internalizado” el acto administrativo “regional” por la Provincia su competencia quedaría habilitada.

---

presentes en cada una de las cámaras), dura 5 años en el cargo (pudiendo ser designado nuevamente por una sola vez), y goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores.

<sup>141</sup> Conforme a esto vemos que la Ley de la Provincia de Santa Fe 10.396 establece respecto de la competencia de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe. Así el artículo 22, según el cual “Las atribuciones del defensor del pueblo se extienden a la actividad de la Administración Pública provincial, que a los efectos de la presente ley quedan comprendidas, la administración centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, institucionales, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades de participación estatal mayoritaria, y todo otro organismo del Estado provincial, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.” “Art. 23.– Quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo las personas jurídicas privadas en ejercicio de funciones públicas. En este caso, y sin perjuicio de las restantes facultades otorgadas por esta ley, el defensor del pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.”

Respecto a la cuestión de si es competente el Defensor del Pueblo de la Nación surge el interrogante de si el accionar de la Región puede ser considerado dentro de las categorías de “funciones administrativas públicas” o “actos, hechos u omisiones de la Administración” a las que alude el artículo 86 de la Constitución Nacional. Al respecto BIDART CAMPOS<sup>142</sup> cree que el término “Administración” del aludido artículo 86 debe entenderse a la luz del artículo 100 inciso 1° (administración *pública* que ahora está en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros).

Ahora bien, si el acto administrativo de la Región no puede ser “controlado” por el Defensor provincial hasta tanto la provincia en cuestión haya “internalizado” o “implementado” el acto, y por otro lado el Defensor nacional tampoco tendría incumbencia por que no se trata de un estamento, descentralizado o no, de la administración pública nacional, ¿estamos entonces frente a actos que a priori no serían controlados por ninguno de estos dos órganos?

Una solución al interrogante sería darle una interpretación amplia al artículo 17 Ley 24.284 y considerar a la Región Centro como una “persona jurídica pública no estatal que ejerza prerrogativas públicas”<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> BIDART CAMPOS, GERMÁN, “*La reforma...*” cit., Tomo VI, pág. 483.

<sup>143</sup> Ley 24.284, artículo 16: Competencia. Dentro del concepto de Administración Pública nacional, a los efectos de la presente ley, quedan comprendidas la administración centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades con participación estatal mayoritaria y todo otro organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo o lugar del

De todos modos, aún admitiendo la competencia de la Defensoría del Pueblo nacional frente a disposiciones de la Región Centro, nos encontramos ante el problema de la legitimación pasiva. Hemos dicho que la Región, tal su configuración actual, tiene sólo una “cierta personalidad jurídica” que no llega a ser plena. Por ello sólo sería ella pasiva de un reclamo extrajudicial del Defensor nacional, tal como detectar anomalías y denunciarlas a otros órganos de control, para el dictado de medidas correctivas<sup>144</sup>, mas no de un reclamo de impugnación de su accionar por la vía judicial, como podría ser, vgr., una acción de amparo.

## 2. Recursos contra los actos de los órganos regionales

La tradición jurídica nacional es uniforme en el sentido de que no cabe el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo Nacional de actos de una provincia, lo cual parece razonable extenderlo a las regiones, ya que éstas tampoco guardan ninguna relación jerárquica con los órganos nacionales<sup>145</sup>.

---

país donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los organismos de defensa y seguridad. Artículo 17: Otros ámbitos de competencia. Quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo, las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y las privadas prestadoras de servicios públicos. En este caso, y sin perjuicio de las restantes facultades otorgadas por esta ley, el Defensor del Pueblo puede instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de las facultades otorgadas por ley. Artículo 18: Legitimación. Puede dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona física o jurídica que se considere afectada por los actos, hechos u omisiones previstos en el art. 14. No constituye impedimento para ello la nacionalidad, residencia, internación en centro penitenciario o de reclusión y, en general, cualquier relación de dependencia con el Estado.”

<sup>144</sup> SAGÜÉS, NÉSTOR P., “*Elementos...*” cit., Tomo I, pág. 470.

<sup>145</sup> *Ibidem*, pág. X-25.

Sin embargo, habría que pensar qué recursos podrían utilizar los administrados que resulten lesionados en sus derechos subjetivos o intereses legítimos por algún acto de los órganos regionales.

En tal sentido, recordemos que como los mismos se van a aplicar y tener efecto en el territorio de cada una de las provincias firmantes, será conveniente -para que adquieran plena ejecutoriedad- que se dicten actos provinciales que recepcionen el acto regional en el ordenamiento interno provincial. Frente a ello, el afectado podrá utilizar los recursos que prevé el ordenamiento provincial de que se trate.

Cabe interrogarse que ocurriría en el caso de que un acto regional sea manifiestamente ilegítimo y lesione algún derecho constitucional. El remedio idóneo para atacar ese tipo de actos sería el amparo.

Empero, y frente a la peculiar naturaleza de la Región, la pregunta que a renglón seguido surge es a quién demandar, o ante qué tribunal.

Una solución podría estar dada por el planteo de la demanda a las provincias miembros ante un tribunal federal (artículo 116 Constitución Nacional).

De todos modos, consideramos que lo atinente a recursos, procedimiento y órganos ante los cuales interponerlos puede ser una cuestión a establecer en el Tratado o en los Protocolos por parte de las provincias miembros de la Región.



### 3. Órganos jurisdiccionales competentes para dirimir conflictos derivados de los actos emanados de los órganos regionales

En este aspecto habrá que distinguir los conflictos interregionales de los intrarregionales.

a) En relación a los primeros (que se plantean cuando existe un conflicto con la Nación o entre dos regiones) cabe concluir que no pueden ser resueltos más que por la Corte Suprema de Justicia Nacional<sup>146</sup>, pues se habría planteado un conflicto entre dos o más provincias (artículo 117 Constitución Nacional).

b) Los segundos, en cambio, son los que se plantean entre las provincias integrantes de la Región. Esto puede dar lugar a dos supuestos:

b.1. Que las provincias hayan pactado expresamente en el Tratado qué órgano jurisdiccional es competente para dirimir esos conflictos, en cuyo caso se aplicará la solución acordada.

En tal sentido, pensamos que una de las soluciones podría pasar por la institución de Tribunales arbitrales para resolver tales diferencias, a la manera de las experiencias de integración (MERCOSUR y Unión Europea) ya tratadas más arriba<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> En igual sentido Cf. *Ibíd*em, pág. 30.

<sup>147</sup> Ampliando lo tratado en su momento, creemos firmemente que es necesaria la implementación de un mecanismo de solución de controversias cuyas notas de celeridad, imparcialidad, obligatoriedad de las sentencias y ejecutoriedad de las mismas, estén debidamente salvaguardadas. Asimismo, podría analizarse la posibilidad de depositar en el Tribunal a crearse, o, en su caso, Instituto Arbitral, la facultad de establecer sanciones pecuniarias sobre las Provincias reuentes a cumplir las

b.2. Que las provincias nada hayan dicho en los instrumentos regionales, caso en el cual consideramos que los conflictos deben ser dirimidos por la Corte Suprema Nacional.

#### 4. Responsabilidad del Estado por los actos de los órganos regionales

El tema de la responsabilidad del Estado por actos de los órganos regionales debemos considerarlo partiendo de los siguientes interrogantes:

a) Si un acto emitido por un órgano regional causa daños: ¿tiene la Región Centro una responsabilidad distinta de las provincias que la integran?<sup>148</sup>.

Si se piensa que la Región Centro tiene personalidad jurídica de derecho privado, la respuesta afirmativa se impone. Pero si, como nosotros pensamos, carece de tal personalidad jurídica plena, la responsabilidad será de las tres provincias. Tal responsabilidad, al no haberse acordado la solidaridad, ni estar ésta para tales casos establecida en la ley, será simplemente mancomunada<sup>149</sup>.

La pregunta será sin en tal caso la provincia que no apoyó el dictado de esa decisión y dejó constancia de su disidencia, igualmente responde. Si con-

sentencias o laudos por virtud de las que hubieren sido condenadas, al modo como lo ha previsto el art. 171.2, párrafo 3°, TCE. También puede verse, al respecto, la propuesta que formula MORELLO, AUGUSTO M., “*El tribunal intermedio de la Patagonia*”, en Revista La Ley, ejemplar del 8 de noviembre de 2004, pág. 1 y ss.

<sup>148</sup> Tomemos, a modo de ejemplo, la remoción arbitraria de un miembro de la Mesa Ejecutiva o de una comisión o subgrupo de trabajo que le provoca daños patrimoniales y morales, ya que su reputación resultó afectada a raíz de que la decisión no sólo fue publicada en el Boletín Oficial de la Región Centro, sino que la misma fue objeto de comentarios periodísticos por parte de los funcionarios que la dispusieron.

<sup>149</sup> Hay responsabilidad mancomunada cuando la deuda se divide entre los deudores (artículo 691 del Código Civil).

sideramos que las decisiones se deben adoptar por consenso<sup>150</sup>, tal posibilidad se aventaja.

b) Si una provincia integrante de la Región Centro omite adoptar en su ordenamiento interno una medida propuesta por una decisión regional, y esa omisión causa un daño, ¿tiene esa provincia responsabilidad con respecto al sujeto que sufrió daños?

Pensemos en el caso de que a nivel regional se adopte determinada política en materia de policía ambiental y una provincia no dicta las medidas; si alguien sufre un daño como consecuencia de dicha omisión: ¿responde ante el sujeto dañado la provincia incumplidora?

Creemos que la respuesta a tal interrogante debe ser afirmativa, toda vez que las directivas regionales son obligatorias en las provincias, las cuales, como ya hemos dicho, se han comprometido a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el dictado de las normas emanadas de los órganos regionales (Protocolo, artículo 8)<sup>151</sup>.

Estimamos, en cambio, que no alcanzaría tal responsabilidad a la provincia que se ve imposibilitada de cumplir las directivas debido a un conflicto

---

<sup>150</sup> Ver al respecto lo ya desarrollado en el Capítulo III, punto 1.1.2.

<sup>151</sup> Si bien resuelto en un ordenamiento que, como la Comunidad Europea, cuenta con órganos decisorios propios, puede verse al respecto BARRA, RODOLFO C., “Responsabilidad del Estado por incumplimiento de las directivas comunitarias. El caso “Francovich”. Una experiencia para el MERCOSUR”, en Revista La Ley, Tomo 1993-D-sección Doctrina, págs. 1064-1078.

suscitado con algún estamento no estatal (vgr. sindicato) que se opone a su aplicación.

CAPITULO V

**SUMARIO:** 1. Sugerencias para una futura reforma constitucional provincial.

### 1. Sugerencias para una futura reforma constitucional provincial

En razón de que, según hemos visto, nuestra constitución provincial no contiene disposiciones específicas acerca de la materia que nos ocupa, consideramos propicio, en aras de la claridad y seguridad jurídicas, regularla expresamente.

Las propuestas para una futura reforma consisten en el agregado de los siguientes aspectos:

a) Que la provincia asuma expresamente el deber de promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión intergubernamentales e interjurisdiccionales.

b) Que se agregue como competencia del Gobernador la de celebrar convenios y tratados de Integración Regional en materia económica, social, cultural y educacional, con aprobación de la Legislatura y conocimiento del Gobierno Nacional; y la de promover convenios regionales intermunicipales.

c) Que, asimismo, se agregue, como competencia del Poder Legislativo, la potestad de dictar planes generales de interés regional que sean compatibles con la política exterior del Gobierno Federal.

En tal sentido, nos parece sumamente importante, siguiendo los lineamientos del artículo 75 inciso 24 de la Constitución Nacional y lo dispuesto por la constitución de la provincia de Chubut, se prevea expresamente como

competencia de la Legislatura la aprobación de la delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supraprovinciales y con una mayoría calificada y más exigente que la ordinaria.

d) Que se agregue como facultad propia de los Municipios la de celebrar convenios intermunicipales, con conocimiento de la Legislatura Provincial.

e) Que se agregue, a modo de declaración, la vocación de inserción en la Región Centro.

## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

AQUINO, MIGUEL A., “*La regionalización del país – viabilidad económica y tributaria*”, [www.cpcechaco.org.ar/colaboradores\\_regionalizacion](http://www.cpcechaco.org.ar/colaboradores_regionalizacion).

BADENI, GREGORIO, “*Reforma constitucional e instituciones políticas*”, Ad-Hoc, Buenos Aires.

BARCIA LÓPEZ, ARTURO, “*Las personas jurídicas y su responsabilidad civil por actos ilícitos*”, Edit. Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1922.

BARRA, RODOLFO C., “*Responsabilidad del Estado por incumplimiento de las directivas comunitarias. El caso “Francovich”. Una experiencia para el MERCOSUR*”, en Revista La Ley, 1993-D-1064.

BARRA, RODOLFO CARLOS, “*Organización administrativa. El órgano y los sujetos estatales*” Revista de la Administración Pública, Edición Ciencias de la Administración, octubre 2002, edición aniversario, Nro. 289.

BARRERA BUTELER, GUILLERMO, “*Provincias y Nación*”, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

BARROS, RUTH RAQUEL, MARTÍNEZ, LUIS ALBERTO, “*La integración internacional subregional: El ZICOSUR y la región del Norte Grande Argentino*”, en V.V.A.A., “*Constitución de la Nación Argentina, con motivo del sesquicentenario de su sanción*”, Rubinzal-Culzoni, 2003.

BAZAN, VÍCTOR, “*El Mercosur en perspectiva: La dimensión constitucional del proceso integrativo. La opción axiológica a favor de la seguridad jurídica comunitaria y de la protección de los derechos fundamentales*”, Revista El Derecho, 180-1360.

BIANCHI, ALBERTO B. y SEVILLE SALAS, VIVIANA, “*La región patagónica. Una primera concreción del regionalismo*”, en Revista la Ley, 1996-E-1387.



BIDART CAMPOS, en “*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI. La reforma constitucional de 1994*”, Ediar, Bs. As., 1995.

BIDART CAMPOS, GERMÁN, “*Manual de Derecho Constitucional Argentino*”, Ediar, Buenos Aires, 1977.

BIDART CAMPOS, GERMÁN, “*Manual de la constitución reformada*”, Ediar, Buenos Aires, 1996.

BLOCH, ROBERTO D., “*Las Economías Regionales y el Comercio Internacional*”, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997.

BOLOGNA, NATALIA, “*España y Argentina: las regiones en sus constituciones nacionales*”, Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, Diciembre de 2001.

BUSSO, EDUARDO B., “*Código Civil anotado*”, Ediar, Buenos Aires, 1958.

CALONGE VELÁSQUEZ, ANTONIO Y SANZ RUBIALES, IÑIGO, “*El Comité de las Regiones. Análisis de una ¿futura institución?*”, Editorial Comares, Granada, 2000.

CASSAGNE, JUAN CARLOS, “*Acto y reglamento en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo*”, en “*Acto administrativo y reglamento*”, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Edit. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, año 2002.

CASSAGNE, JUAN CARLOS, “*Derecho Administrativo*”, Tomo II, Cuarta Edición actualizada, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1993.

CASSAGNE, JUAN CARLOS, “*La ejecutoriedad del acto administrativo*”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1971.

CERMESONI, JORGE E., “*El sistema constitucional regionalista: la experiencia italiana*”, en Revista La Ley 142-1183.

COMADIRA, JULIO R., “*Derecho Administrativo*”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003.

COMADIRA, JULIO, *“El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2003.

DEMICHELI, ALBERTO, *“Formación constitucional rioplatense”*, Depalma, Buenos Aires, 1950.

DEMICHELI, ALBERTO, *“Formación Nacional Argentina”*, Depalma, Buenos Aires, 1971.

DÍEZ, MANUEL MARÍA, *“Derecho Administrativo”*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1979.

DRNAS DE CLÉMENT, ZLATA, *“Regionalización Intraprovincial en la Provincia de Córdoba y Mercosur”*, artículo publicado en el sitio oficial de la Secretaría de Ciencia de Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, en fecha 24 de julio de 2000.

DRNAS DE CLÉMENT, ZLATA, *“Vías de participación de las regiones intranacionales en los procesos de integración. Aspectos institucionales”*, Publicado en: <http://comunidad.vlex.com/acader/artviasdeparticipacion.pdf>

DROMI, ROBERTO y MENEM, EDUARDO, *“La Constitución Reformada”*, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1994.

DROMI, ROBERTO, *“Derecho Administrativo”*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

EKMEKDJIAN, MIGUEL ÁNGEL, *“Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V”*, Depalma, Bs. As., 1999.

FRÍAS, PEDRO J., *“Diálogo entre Nación, Provincia y Municipios”* en Obra Colectiva: *“Interpretando la Constitución”*, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1995.

FRÍAS, PEDRO J., *“El Federalismo en la Reforma Constitucional”*, La Ley diario del 4 de octubre de 1994, pág. 1.

FRÍAS, PEDRO J., *“Los Tratados Interprovinciales”*, Revista La Ley 153-689.

FRIEDRICH, C.J., *“El Hombre y El Gobierno. Una teoría empírica de la política”*, Traducido por J.A. González Casanova, Editorial Tecnos, Madrid.

GARCÍA LEMA, ALBERTO M., *"La reforma de la Constitución Nacional. Sus principales lineamientos (Primera parte)"*, Revista La Ley 1993-C-856.

GARZÓN, BENITO CARLOS, *"El tema de la región"*, Suplemento de Derecho Constitucional de El Derecho, 18 de mayo de 2001, pág. 10.

GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *"Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada"*, 2da. Edición, La Ley, Buenos Aires, 2003.

GIULIANO, DIEGO A., *"La construcción del espacio interlocal: Un desafío de la próxima década"*, en revista Desarrollo y Región, Anuario 2004, Instituto de Desarrollo Regional, pág. 107 y ss.

GORDILLO, AGUSTÍN, *"La Región Argentina a partir de la constitución de 1994"*, en *"Después de la reforma del Estado"*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998.

GORDILLO, AGUSTÍN, *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998.

HERNÁNDEZ, ANTONIO MARÍA, *"El gran desafío de la integración regional"*, Revista La Ley Córdoba 1999-659.

KESMAN, CARLOS, Universidad Católica de Córdoba: Conferencia Internacional: *"Federalismo en el Mercosur: los desafíos de la integración regional"* I. Sesión Plenaria: *"Los desafíos de la integración regional para los países del Mercosur: cómo prepararse para esto?"* *"Desafíos que enfrenta Argentina"*. Publicado en: [Sefaz.rs.gov.br/download/seminarios/carloskesman.doc](http://Sefaz.rs.gov.br/download/seminarios/carloskesman.doc)

LAVALLE COBO, JORGE E., *"Comentario al artículo 33 del código civil"*, en obra colectiva *"Código Civil y leyes complementarias comentado, anotado y concordado"*, director Augusto Belluscio, coordinador Eduardo Zanoni, Astrea, Buenos Aires, 1978.

LINARES, JUAN FRANCISCO, *"Derecho Administrativo"*, Astrea, 1986.

LLAMBÍAS, JORGE J., *"Tratado de Derecho Civil, Parte General, I"*, Perrot, Buenos Aires, 1973.

LÓPEZ, MARIO JUSTO, *“Manual de Derecho Político”*, Kapeluz, Bs. As., 1973.

MACHADO, JOSÉ OLEGARIO, *“Exposición y comentario del código civil argentino”*, Editorial Científica y Literaria Argentina, Buenos Aires, 1922.

MARIENHOFF, MIGUEL S., *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977.

MAYER, CELIA, *“Notas sobre el sistema normativo regional”*, en [www.amersur.org.ar/Instituc/Notas.htm](http://www.amersur.org.ar/Instituc/Notas.htm)

MAYER, CELIA, *“La Región Centro: Estudios y Propuestas”* (documento N° 2) *Gobierno de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Gobierno Secretaría General*; *“Notas sobre el sistema normativo regional”*, Diciembre 2002, AMERSUR.

MENEM, CARLOS SAÚL, *“Seis regiones y una provincia nueva”*, en La Nación del jueves 31 de mayo de 2001.

MERCADO LUNA, RICARDO, *“Competencia y voluntad "creadora" de regiones en la Constitución Nacional”*, Revista La Ley 1997-D-1059.

MIDÓN, MARIO A., *“La región. Los niveles jurídico-político, científico y económico”*, Revista El Derecho 101-832

MOSCARIELLO, AGUSTÍN R., *“Región y globalización”*, presentado en el Tercer Encuentro de Jóvenes Profesionales de Derecho Constitucional, organizada por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, realizado en la ciudad de Mendoza los días 18, 19 y 20 de abril de 2002.

RAMELLA, PABLO, *“Nuevas Estructuras Federales”*, La Ley 1979-D-765.

RAMOS, JUAN P., *“El Derecho Público de las Provincias argentinas”*, Imprenta Coni Hermanos, Buenos Aires, 1914.

ROBLEDO, FEDERICO JUSTINIANO y AVILA PAZ DE ROBLEDO, ROSA ANGÉLICA: *“La región en nuestra organización federal”*, en *“Cuaderno de Federalismo XV. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba – Año Académico 2001”*, Editorial Advocatus, Córdoba, 2002.

ROSATTI, HORACIO D., "*El Federalismo en la Reforma*", en la Obra Colectiva "*La Reforma de la Constitución. Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción*", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.

ROSATTI, HORACIO D., "*Tratado de Derecho Municipal. Tomo I*", Rubinzal-Culzoni, 2º Edición, Santa Fe, 1997.

ROUGES, JORGE LUIS, "*La Región del Noroeste Argentino y su integración con el MERCOSUR*", Revista El Derecho 165-893.

RUIZ MORENO, ISIDORO, "*La lucha por la Constitución*", Astrea, Buenos Aires, 1976.

SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO, "*Elementos de Derecho Constitucional. Tomo 2*", Astrea, 2º edición, Bs. As., 1999.

SÁNCHEZ, ALBERTO M., "*Derecho Administrativo y Federalismo*", Suplemento de Derecho Constitucional de El Derecho, Buenos Aires, 31/10/2000.

SANMARTINO DE DROMI, MARÍA LAURA, "*Historia política argentina*" (1955-1988), Astrea, Buenos Aires, 1988.

SANMARTINO DE DROMI, MARÍA LAURA, "*Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*", Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1992.

SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, "*Tratado de Derecho Administrativo*", Montevideo, 1963.

SEGOVIA, LISANDRO, "*Código Civil de la República Argentina*", Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires.

SOLAJA, MILOS, "*Integraciones europeas y relaciones exteriores de estados compuestos por regiones con un alto grado de autonomía*", Banja Luka, 2003, en [www.estudiosbalcanicos.com/2004](http://www.estudiosbalcanicos.com/2004).

SOSA, ALBERTO J. y MAYER, CELIA, "*Comportamiento de regiones y entidades subestatales en procesos integrativos supranacionales*", Diciembre 2001, [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar).

SPOTA, ALBERTO ANTONIO, “*El derecho de la Integración, en las Constituciones de los Estados parte del MERCOSUR. La Constitución argentina*”, Revista El Derecho 180-1999.

SPOTA, ALBERTO ANTONIO, “*Ensayo sobre la declinación de la supremacía constitucional y del federalismo. Como consecuencia de la globalización y de las grandes comunidades político económicas*”. Revista La Ley 2000-B-1118.

SUÁREZ, ODILIA, “*Algunas conclusiones en torno a la regionalización “interior” en Argentina*”, [www.metropolitana.org.ar/region/opiniones](http://www.metropolitana.org.ar/region/opiniones).

TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR, “*Formación del Estado Federal Argentino*”, Perrot, Buenos Aires, 1965.

TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR, “*La Administración de Justicia en las provincias argentinas (1820-1853)*”, en Revista de Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1973.

VERA CORDOVA, SEGUNDO ANDRÉS, “*La regionalización del Estado, según el modelo peruano*”, [www.usuarios.lycos.es/regionpiura/piura\\_descentralizacion](http://www.usuarios.lycos.es/regionpiura/piura_descentralizacion).

VERGARA, R.A, FRÍAS, P.J., ZARZA MENZAQUE, A., HERNÁNDEZ, ANTONIO M., BERARDO, R., ITURREZ, A. H. y CORDEIRO PINTO, L., “*Derecho Público Provincial*”, Depalma, Buenos Aires, 1987.

ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, “*El Federalismo Argentino*”, La Facultad, Buenos Aires, 1953.

ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, “*Historia del Derecho Argentino*”, Perrot, Buenos Aires, 1970.

ZORRAQUÍN BECÚ, RICARDO, “*Sentimiento federal y realidad centralista (Ensayo sobre la evolución del federalismo en la época constitucional)*”, en “Revista de Historia del Derecho”, nº 5, Buenos Aires, 1953.









**INDICE**

|                    |   |
|--------------------|---|
| Presentación ..... | 2 |
|--------------------|---|

**Capítulo I**

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....                      | 5  |
| 1. Líneas históricas .....              | 6  |
| 2. Federalismo y Región .....           | 11 |
| 2.1. Crisis del federalismo .....       | 11 |
| 2.2. Tipos de regiones .....            | 14 |
| 2.3. Organización de las regiones ..... | 16 |

**Capítulo II**

|  |    |
|--|----|
| 1. Régimen jurídico de la Región .....   | 19 |
| 1.1. El basamento constitucional .....   | 19 |
| 1.1.1. Constitución Nacional .....   | 22 |
| 1.1.2. Constituciones provinciales .....   | 26 |
| 1.2. El basamento convencional público en la génesis y<br>funcionamiento de la Región. Las regiones dentro de una<br>misma provincia ..... | 29 |
| 2. Naturaleza jurídica de la Región .....  | 36 |
| 2.1. Planteo de la cuestión .....  | 36 |
| 2.2. Desarrollo del planteo .....  | 37 |
| 2.2.1. Distintas posturas .....  | 37 |
| 2.3. Nuestra opinión .....   | 38 |
| 3. Los órganos regionales .....  | 43 |
| 3.1. Características generales .....   | 43 |
| 3.2. Síntesis comparativa .....  | 46 |
| 3.2.1. MERCOSUR .....  | 47 |
| 3.2.2. Unión Europea .....   | 49 |
| 3.2.2.1. Su formación .....  | 49 |
| 3.2.2.2. Fines .....   | 51 |
| 3.2.3. Su conformación institucional .....   | 51 |
| 3.3. Análisis comparativo de estas experiencias con la realidad<br>regional argentina .....  | 55 |
| 4. Las regiones en Argentina .....   | 56 |

### Capítulo III

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.     | La Región Centro . . . . .  | 60 |
| 1.1.   | Creación: Pacto fundacional y protocolos adicionales . . . . .                                      | 60 |
| 1.1.1. | Caracterización . . . . .   | 60 |
| 1.1.2. | Los órganos regionales: estructura de los órganos gestores y<br>competencia de los mismos . . . . . | 64 |
| 1.2.   | Relaciones de los órganos regionales entre sí . . . . .   | 80 |
| 1.3.   | Relación de los mismos con los gobiernos provinciales que<br>integran la Región . . . . .           | 82 |
| 1.4.   | Relación de los órganos regionales con otras provincias y con<br>el Estado federal . . . . .        | 85 |
| 1.5.   | Relación con Estados extranjeros . . . . .  | 87 |
| 2.     | Los actos de los órganos regionales . . . . .   | 88 |
| 2.1.   | Actos administrativos . . . . .   | 88 |
| 2.1.1. | Las decisiones de la Junta de Gobernadores . . . . .  | 90 |
| 2.1.2. | Actos de otros órganos . . . . .  | 93 |
| 2.2.   | Efectos de los actos dictados por los órganos regionales . . . . .                                  | 93 |
| 3.     | Potestad reglamentaria . . . . .  | 96 |
| 4.     | Actividad legislativa . . . . .   | 97 |
| 5.     | Participación de las entidades intermedias en los cometidos de<br>los órganos regionales . . . . .  | 98 |

### Capítulo IV

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | Control de los órganos regionales . . . . .   | 104 |
| 1.1. | Control administrativo . . . . .  | 104 |
| 1.2. | Control político . . . . .  | 106 |
| 1.3. | La figura del Defensor del Pueblo como órgano de control . . . . .  | 108 |
| 2.   | Recursos contra los actos de los órganos regionales . . . . .   | 111 |
| 3.   | Órganos jurisdiccionales competentes para dirimir conflictos<br>derivados de los actos emanados de los órganos regionales . . . . . | 113 |
| 4.   | Responsabilidad del Estado por los actos de los órganos<br>regionales . . . . .   | 114 |

### Capítulo V

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | Sugerencias para una futura reforma constitucional provincial . . . . . | 118 |
|    | Bibliografía General . . . . .  | 120 |