

# **EL CONGRESO NACIONAL Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR LAS PROVINCIAS. REFLEXIONES A 20 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

**Por Leopoldo M. A. Godio**

## **RESUMEN**

El presente trabajo examina la interpretación y el alcance del artículo 124 en la Constitución Nacional sobre un aspecto particular: el conocimiento del Poder Legislativo Nacional en la materia. Para este propósito, intentaremos responder interrogantes como: ¿Se trata de una información o una notificación formal? ¿Debe realizarse con anterioridad a la culminación de las negociaciones o incluso previamente a estas? ¿La manifestación del Congreso debe ser expresa? ¿Qué consecuencias acarrea su incumplimiento?

## **PALABRAS CLAVES**

Provincias – Convenio Internacional – Conocimiento – Poder Legislativo Nacional

# **THE NATIONAL CONGRESS AND THE INTERNATIONAL AGREEMENTS CONCLUDED BY THE PROVINCES. REFLECTIONS ON 20 YEARS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM**

**By Leopoldo M. A. Godio**

## **ABSTRACT**

The present work examines the interpretation and the significance of article 124 in 1994 Constitution about a singular aspect: the knowledge of the Legislative Branch in this matter. For this purpose, we will make an answer like: it's an information or notification? Must be performed prior to the negotiations or even previously to these? the manifestation of Congress must be expressed? What are the consequences of this noncompliance?

## **KEY WORDS**

Provinces – International Agreement – Knowledge – Legislative Branch

# EL CONGRESO NACIONAL Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR LAS PROVINCIAS. REFLEXIONES A 20 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por Leopoldo M. A. Godio\*

## I. Introducción. Exégesis del antiguo artículo 107 de la Constitución Nacional y la Declaración de la necesidad de reformar parcialmente la misma

A pesar de las críticas recibidas durante los últimos veinte años, la reforma constitucional de 1994 presentó un genuino realismo al reconocer, entre otros aspectos, el rol que podrían tener las provincias en un contexto internacional (CARNOTA 1997: 1).

Al respecto, el artículo 107 de la Constitución Nacional disponía que las provincias pudieran celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso. Al respecto, Carnota expresa que "(...) de los pasados arts. 107 y 108 (...) a) las estipulaciones de marras se concentraban en 'tratados'; únicamente pueden firmarse por las provincias en un marco de relaciones interprovinciales, pues el tratado en sentido técnico-jurídico y en su dimensionalidad internacional es un acto complejo federal; b) la mención en las dos normas de 'parciales' refuerza la idea de 'bloque', de "parte" o de 'segmento' más propio para una incipiente regionalización —ahora también con recepción expresa en el nuevo art. 124— que para atender otra realidad distinta, cual es la gestión de intereses provinciales internacionales; c) si había trato con otras potencias extranjeras, por más que la materia fuese económica, no había manera posible de escapar a una lectura también política, con la cual se gatillaría la cláusula prohibitiva" (CARNOTA 1997: 1-2).

Según Toufeksian, previo a 1994, la doctrina interpretaba, en general, que los artículos 107 y 108 de la Constitución facultaban, únicamente, a las provincias a celebrar convenios interprovinciales, en la inteligencia de que los tratados internacionales sólo podían ser celebrados por el Estado Nacional. Sin embargo, destaca que Quiroga Lavié aceptaba la posibilidad de la celebración de convenios internacionales

---

\* Abogado y Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Derecho Internacional Público (UFLO, UBA y UCA). Director del Instituto de Derecho Internacional del Colegio de Abogados de San Isidro (CASI). Miembro del Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Miembro Titular de la AADI e investigador adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho, UBA), entre otras instituciones. Las ideas y opiniones expresadas pertenecen exclusivamente al autor a título personal y no comprometen a organización o institución alguna. Contacto: [leopoldogodio@derecho.uba.ar](mailto:leopoldogodio@derecho.uba.ar)

siempre que versaren sobre temas administrativos o empresariales propios de una provincia y que no incursionaran en competencias federales (TOUFEKSIAN 2013: online).

Por su parte Gramajo afirma que, tradicionalmente, la disposición se refería a los convenios interprovinciales, reservándose la celebración de los tratados al Gobierno Federal. Sin embargo, reconoce que el actual 124 era ya una práctica del constitucionalismo provincial, consentida por parte de la doctrina, aunque interpretaba que “conocimiento” era entendido como “aprobación” (GRAMAJO 2000: 1-2), análisis que abordaremos posteriormente.

En efecto, Carnota afirma que se trata de una “interpretación mutativa de la Constitución, “impuesta por la presión de una cambiante y compleja realidad internacional, y alojada en el ámbito del derecho público provincial material” (CARNOTA 1997: 2).

De este modo la reforma constitucional de 1994, inspirada en un contexto político internacional liberal y globalizador, reconoció distintas atribuciones a las Provincias, entre ellas, la capacidad de concluir convenios internacionales que coincidan con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la misma.

Su fundamento se encuentra, puntualmente, el artículo 3.A.d de la Ley 24309 (que recogió el “núcleo de coincidencias básicas”, plasmado en el Pacto de Olivos), que expresa:

“Se habilitan también para su debate y resolución en la Convención Constituyente los puntos que se explicitan y los artículos que se discriminan a continuación: A tal efecto la Convención Constituyente podrá:

a) Modificar los artículos 63, 67, 106, 107 y 108.

b) Incorporar un nuevo capítulo a la Primera Parte de la Constitución Nacional con cuatro artículos y un nuevo capítulo a la Segunda Parte de la Constitución Nacional con cuatro artículos y un nuevo inciso al artículo 86 de la Constitución Nacional.

c) Sancionar las disposiciones transitorias necesarias.

En todos los casos esa habilitación está referida a los siguientes:

TEMAS QUE SON HABILITADOS POR EL CONGRESO NACIONAL PARA SU DEBATE POR LA CONVENCION CONSTITUYENTE

A.-FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN FEDERAL.

(...) d) Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce y no importen la celebración de tratados de aquel carácter”.

Al respecto Vilela expresa, aunque de modo extremo que “(...) Es imprescindible resaltar que quizás por un error o tal vez intencionalmente la Convención Constituyente traspasó los límites establecidos por la ley 24.309. Esta última establecía que además de los ‘tratados parciales’ era necesario que las provincias pudieran realizar gestiones internacionales, vale decir, realizar negociaciones o tratativas

con entidades extranjeras. No obstante, la reforma fue generosa, plasmó la postura 'provincialista' y facultó a las provincias para celebrar convenios internacionales" (VILELA 2008: 7).

Por su parte, Gramajo agrega que una contrastación esta norma con el actual artículo 124 evidencia que "(...) la reforma constitucional ha ido más allá de la intención original del legislador", ya que la ley se refería a "gestiones internacionales" y no a "convenios internacionales", revistiendo ambos significados y alcances distintos toda vez que, "gestión", se refiere a conversaciones o negociaciones sin posibilidad de contraer obligaciones en el orden jurídico internacional (GRAMAJO 2000:2).

En efecto, el jurista referido profundiza su crítica al proponer que no resultaría claro "(...) la ley declaratoria de la necesidad de la reforma [al considerar]... la facultad de celebrar gestiones como una facultad nueva, que debía ser incorporada al texto constitucional..." y agrega que de la misma "(...) surge que el objetivo original era el de facultar a las provincias a realizar gestiones internacionales" (GRAMAJO 2000: 3, entre corchetes agregado que no pertenece al original).

En la tesis opuesta, Priotti sostiene que la expresión "convenios internacionales" y no "tratados" llama la atención y justifica su utilización al agregar que "(...) para la doctrina jusinternacionalista las expresiones convenios, tratados, pactos, etcétera, aluden a términos sinónimos..." (PRIOTTI 2013: 138).

En disidencia con la jurista referida, nos permitimos señalar que el fundamento de del criterio "cualquiera que sea su denominación particular" por parte de los internacionalistas se encuentra en el artículo 2.a de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, que regula las relaciones entre Estados. En otras palabras, mal podría aplicarse *mutatis mutandi* el mismo a las provincias, máxime si el artículo 1º aclara que la Convención señalada se aplica a los tratados entre Estados.

Sin embargo, por otra parte, la norma actual dispone, literalmente, que estos convenios deben tener conocimiento del Congreso de la Nación. Ello nos obliga a preguntarnos si se trata de un acto previo, simultáneo o posterior a la conclusión del Convenio. A fin de responder a estas interrogantes analizaremos el debate constituyente sobre el mismo.

## II. Aportes del debate constituyente

Para intentar responder las preguntas planteadas, resulta oportuno considerar la labor de la Convención Constituyente, reunida en Paraná y en Santa Fe, que sancionó, hace exactamente 20 años, "(...) la reforma más amplia que se le hizo a la más antigua de las Constituciones de América después de la estadounidense" (GENTILE 2014: 9).

El Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente referido al artículo 124 de la Constitución Nacional (debatido conjuntamente con otros artículos) transcribe la participación de algunos convencionales para nuestro tema de interés.

En efecto, en la 27ª Reunión, continuación de la 3ª Sesión Ordinaria y celebrada el 9 de agosto de 1994 se destaca, entre otras, la intervención del Sr. Convencional Insfran, que expresara:

"(...) hace a la consolidación de este nuevo federalismo efectivo y práctico la posibilidad de las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social, así como también realizar

gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal.

Despreciar hoy la herramienta de la cooperación regional a todo nivel, confiando en desarrollos independientes, equivale a perdernos tras un nuevo espejismo y a poner en marcha quizá nuestra última frustración. El crecimiento armónico y equilibrado de las partes es indudablemente el único camino para la realización del todo. Del mismo modo podemos afirmar que la realización de las provincias es el único camino para realizarnos como nación.

Una sociedad sólo se determina y opera en todos los niveles requeridos para su subsistencia y desarrollo conforme a un proyecto político fundamental que no es otro que su Constitución. Por ello, ésta debe reflejar este nuevo tiempo federal, de protagonismo de los pueblos, de redefinición de la diversidad local y regional pero, al mismo tiempo, de afirmación de la Nación.

(...)En definitiva, debe entenderse que las reformas propuestas tienen el sentido de construir un escenario macroeconómico estable que haga posible la planificación de nuestro desarrollo en un marco fundamental de paz y de justicia social” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3354).

Por su parte, el Sr. Convencional Dei Castinelli, agregó que:

“Las posibilidades que tienen las provincias para suscribir convenios internacionales... serán, sin duda, reformas que si bien no podrán solucionar los problemas de distorsión existentes ni transformar el país, contribuirán a que en el futuro se cree un marco especial para lograr un desarrollo armónico” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3359).

El Sr. Convencional Hernández, pronunció las siguientes consideraciones:

“El artículo... que se postula... contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías —resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación—, podrán llevar adelante estas materias” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3459).

Al día siguiente, en la 28ª Reunión se destacaron las intervenciones del Sr. Convencional Manfredotti, sostuvo que:

“(...) los estados provinciales están capacitados para realizar convenios internacionales, siempre y cuando no afecten las facultades que al respecto correspondan al gobierno federal y a los

intereses de la Nación... que los estados locales pueden firmar convenios internacionales. Los acuerdos sobre cooperación entre las provincias y países extranjeros se han multiplicado últimamente; basta con reconocer una situación preexistente. Se han firmado acuerdos de cooperación que abarcan temas como equipos y servicios para petróleo y gas, regulación de explotación de recursos naturales, equipos tecnológicos para la generación de energía y otros.

En los fundamentos de ambos proyectos presentados en esta Convención, pretendí referirme a los temas en cuestión y a su importancia. Es necesario reconocer a las provincias el dominio y jurisdicción sobre todos los recursos naturales, superficiales y subyacentes que se encuentren en sus territorios” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3600-3601).

Posteriormente, el Sr. Convencional Biazzi, alegó que:

“En relación con la gestión internacional de las provincias —que se incluyen en este conjunto de materias vinculadas al fortalecimiento del régimen federal—, debo decir que a partir del dinamismo que ha tenido la vida internacional, fundamentalmente en las zonas de fronteras en el proceso de integración regional que vive nuestro país —en particular, nuestras regiones y la provincia de Misiones—, resulta saludable que se haya consagrado un tema que, como ya fue señalado, ha sido anticipado por el derecho público provincial en distintas Constituciones. Por lo tanto, debemos dar alcance nacional a las atribuciones de gestionar e incluso firmar convenios de cooperación que no entren en colisión con las facultades que en materia internacional se otorgan al poder federal por medio de nuestro sistema constitucional, siempre y cuando tengamos concebidas estas gestiones dentro del marco de claras políticas en materia internacional que del diseño de esta reforma están surgiendo.

Estas facultades de gestión internacional las concebimos como mecanismos para afianzar el proceso de integración, fundamentalmente latinoamericano, como idea directriz surgida de esta propia Convención Constituyente en el entendimiento de que no son espacios geográficos transnacionales al servicio de grandes corporaciones sino a disposición de los pueblos marginados de nuestra sociedad, que pueden encontrar nichos de cooperación donde los esfuerzos recíprocos sean válidamente justificados con ahorros de esfuerzos y, además, con aprovechamiento de las ventajas comparativas y amortiguación de aquellas desventajas que se puedan tener en estos procesos de intercambio” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3716).

Asimismo, el Convencional Saravia Toledo declaró:

“(…) ojalá que se incluya en una cláusula constitucional donde se habilite a las provincias a que tengan una capacidad negociadora, sin afectar a la Nación, que es lo último que debemos hacer, pero actuando en beneficio de la Nación, a través de beneficios para las provincias.



Esa es una cláusula, una norma que posiblemente logremos concretar. Y vamos a demorar ciento cuarenta y dos años en plasmar un anhelo que por las otras vías ni siquiera teóricamente pudimos lograr” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3720-3721).

Por otra parte, el debate tuvo su importancia en referencia al crédito público de la Nación, tal como lo reflejan las palabras del Convencional Hernández, al indicar que hay dos clases de tesoros: el nacional y los provinciales, agregando que: “Cuando existe un convenio internacional de este tipo lo que la provincia no puede hacer es comprometer financieramente al gobierno federal. Esto, además de otras cuestiones que están claramente especificadas en la norma, no significa en absoluto que la provincia pueda realizar libremente el convenio y ponerlo simplemente en conocimiento del Congreso Federal” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3865).

Cabe destacar que el Convencional de la Capital Federal, el Sr. Valdez, incluyó una distinción entre gestiones y celebración de convenios internacionales, comunicándose estos últimos al Congreso Nacional (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3865).

En una línea de pensamiento esencialmente opuesta, el Sr. Convencional Díaz Lozano propuso que el gobierno federal, previo a la conclusión de un acuerdo internacional que afecte particularmente a una provincia, deberá informar previamente a la misma, con fundamento en:

“(…) no se trata más que del derecho de las provincias a ser informadas previamente a un tratado que pueda afectar a alguno de sus intereses.

Esto existe en la Constitución alemana, y de ninguna manera afecta las facultades delegadas por las provincias a la Nación en materia de política exterior, ya que no establece un nexo vinculante; simplemente establece el derecho de las provincias a ser informadas en temas que puedan afectar sus economías regionales y la vida de sus habitantes” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3866).

Resulta interesante destacar las consideraciones del Convencional por la Provincia de Salta, el Sr. Romero, por cuanto afirma que “(…) Si bien es cierto que antes de celebrar convenios internacionales se deben realizar gestiones, eso no quiere decir que todas las gestiones culminen en un convenio internacional. Por lo tanto, se trata de dos tipos de actividades y deseo que me den una explicación satisfactoria en cuanto a esta cuestión” (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3870-3871).

Finalmente, la Sra. Convencional Avelin de Ginestar solicitó que se aclare el proyecto de la Comisión, ya que allí se reconoce la limitación de que los convenios internacionales celebrados por las provincias “(…) no sean incompatibles con la política exterior nacional y no afecten las facultades delegadas. Una vez celebrado el tratado –según lo que se deduce del texto– *será simplemente comunicado al*



*Congreso*" (CECP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 1994: 3873, el destacado no es del original).

En definitiva, y tal como lo afirma Gasol Varela, del debate legislativo referido al actual artículo 124, el legislador no consideró a los "convenios internacionales" como verdaderos "tratados", de conformidad con el derecho internacional (GASOL VARELA 2010: 73). Sin embargo, no surge del debate legislativo mayores precisiones sobre la naturaleza del "conocimiento", su alcance y el momento en que debe realizarse el mismo al Congreso Nacional, es decir *ex ante* o *ex post*, situación que analizaremos en los acápites III, IV y V.

### III. Naturaleza de la expresión "con conocimiento del Congreso Nacional"

Del punto anterior, surge que la expresión "con conocimiento del Congreso" no resulta del todo evidente y persisten las dudas interpretativas. En consideración textual de Toufeksian "(...) parecería que la mayoría de los convencionales no cuestionaron el alcance de la misma" (TOUFEKSIAN 2013: online).

Sin embargo, Carnota proporcionó algo de luz en 1997 al afirmar que, felizmente, el poder constituyente hizo hincapié en la celebración de convenios y no de tratados, ya que la Ley declarativa de la reforma, en el artículo 3.A.d "(...) era un buen punto de arranque, toda vez que al contemplar las gestiones internacionales, las condicionaba a que 'no importen la celebración de tratados' de política exterior. (CARNOTA 1997: 4)

Al respecto, autores como Ekmekdjian afirman que el actual artículo 124 "(...) corta una vieja discusión respecto a la aptitud de las provincias de celebrar tratados con países extranjeros o bien con organismos internacionales (v. gr., F.M.I., B.I.D., etc.). Los requisitos para la validez son: el conocimiento (no la conformidad) del Congreso Nacional, que tales convenios no afecten la política exterior del país o las facultades delegadas al gobierno central y no comprometan el crédito público de la Nación. Teniendo en cuenta que con estos convenios las provincias suelen buscar financiación externa, obviamente es muy poco lo que pueden hacer con tales limitaciones, aunque son coherentes con el sistema federal" (EKMEKDJIAN 2002: 349).

Sin embargo, Bazán afirma que la cuestión ha suscitado debates académicos y políticos, especialmente desde una mirada federalista y la retroalimentación que se deben las provincias y la nación entre ellas. El autor afirma que, en su opinión, "conocimiento" no implica la exigencia de consentimiento, aprobación ni autorización del Poder Legislativo, sino la comunicación. Su fundamento se encuentra en que, semánticamente, significa "hacer saber o informar", sumado a una justificación del debate constituyente que no permitiría calificarse de "desprevenida o inopinada" en su selección puntual, en desmedro de otras opciones (BAZAN 2014: 317-321).

Sobre este punto Toufeksian destaca, en un ejercicio de derecho comparado, dos doctrinas: a) la "doctrina del consentimiento" adoptada por la Constitución de EEUU en su artículo 1, sección 10, que dispone la aprobación del Congreso Federal; y la "doctrina del conocimiento", reconocida por la Constitución de Austria en el artículo 15, apartado 2°, que ordena sólo la notificación a las autoridades

federales. Afirma la autora que en el caso de la Constitución argentina original no aparece clara esta situación, ya que el proyecto de Alberdi sometía los tratados interprovinciales a la "aprobación" del Congreso Federal, reemplazando la misma por un "conocimiento" ante la propuesta de Gorostiaga. De seguirse la tradición de 1853, la autora afirma que la comunicación es, al menos, obligatoria y profundizando su análisis, señala a Dalla Vía, quien se expresa a favor de una autorización del Congreso de la Nación (TOUFEKSIAN 2013: online).

Idéntico análisis realiza Castillo Argañarás citando a Buj Montero, quien identifica a la "doctrina del conocimiento" (considerando a esta como una comunicación sin necesidad de pronunciamiento positivo por parte del Congreso Federal) y la "doctrina de la aprobación o consentimiento", inclinándose por ésta última a favor de un acto de aprobación en orden al debido control político y de constitucionalidad que "(...) evitará la destrucción del equilibrio institucional de la República. En definitiva no podrá haber tratado sin el consentimiento expreso o tácito del Congreso", ya que en caso contrario sería como extender "un cheque en blanco" a favor de las provincias y en desmedro del Estado Nacional (CASTILLO ARGAÑARÁS 2005: 94-96).

Frías, citado por Toufeksian, afirma que el Congreso Nacional puede debatir y cuestionar un tratado, pero "un pronunciamiento negativo no lo deja sin efecto, como lo dejaría la desaprobación. Si el Gobierno Federal cree debe corregir u objetar un tratado, dispone de otros remedios judiciales, y aun de la intervención federal". Sin embargo, la autora también considera la postura de Quiroga Lavié, para quien no corresponde la intervención federal sino el cuestionamiento federal, ante la judicatura, de la validez del convenio provincial, cuya tesis también adopta Sagüés (TOUFEKSIAN 2013: online).

Finalmente, Gelli opina que en casos de conflictos entre provincia y Nación "(...) quedaría el eventual control jurisdiccional o, eventualmente, el remedio de la intervención federal en cuyo caso los senadores representantes de las provincias en cuestión o de la Ciudad de Buenos Aires, podrían defender las *razones y justificación* de los Estados locales, al celebrar los convenios" (GELLI 2013: 612, el destacado pertenece al original).

#### **IV. Alcance del artículo 124 de la Constitución Nacional**

De lo anterior surge la necesidad de establecer el carácter absoluto o limitado que poseen las provincias en materia de convenios internacionales y la posibilidad del Gobierno Nacional para oponerse a éstos. Al respecto, Gramajo identifica a autores como Rosatti, Sagüés, Frías y Quiroga Lavié, a los que califica como "provincialistas" que afirman la facultad de aquellas para celebrar convenios internacionales sin anuencia del Gobierno Federal, por lo que su conocimiento sólo tiene carácter informativo, sin necesidad de aprobación o control previo aceptando, en una hipótesis de conflicto, recursos posteriores (GRAMAJO 2000: 4).

En esa misma línea de razonamiento se encuentra Priotti, al afirmar que el artículo 124 implicaría una mera comunicación, ya que se debe "(...) atenerse al sentido literal del término y no querer hacer decir al constituyente lo que no dijo. Si la intención hubiera sido exigir la aprobación del Congreso,

así se habría manifestado expresamente, como ocurre en diversas disposiciones constitucionales que exigen tal aprobación... entendemos que hacer depender la celebración del convenio a la aprobación... implicaría un grave avasallamiento a las autonomías provinciales, circunstancia que el espíritu de la norma en cuestión trata de proteger" (PRIOTTI 2013: 140).

En una posición interpretativa más moderada del término "conocimiento" Bidart Campos, al referirse al antiguo artículo 107 de la Constitución, sostenía que involucraba la aprobación del Poder Legislativo (BIDART CAMPOS 1995: 532). En una posición más extrema, Boggiano sostiene que "resulta necesaria la oportuna intervención del Poder Ejecutivo Nacional para tomar conocimiento de las iniciativas y negociaciones enderezadas a la celebración de tratados internacionales por parte de las provincias. De modo que éstas y las terceras partes contratantes deben notificar al Poder Ejecutivo Nacional la iniciación de actividades destinadas a la celebración de tratados a fin de observar el art. 124 de la Constitución Nacional. Es el método más seguro para prevenir dudas respecto de la conformidad del tratado con la política exterior de la Nación. (BOGGIANO 1995: 157).

En razón de lo expuesto, coincidimos con Gramajo al afirmar que mal podría interpretarse al actual artículo 124 como una disposición "que establece un derecho absoluto de las provincias para celebrar convenciones internacionales, sin ningún control previo", incluso aún admitiendo que los convencionales de 1994 no hayan extralimitado y se aceptara una interpretación amplia del término "gestiones" (GRAMAJO 2000: 3).

Sin embargo, este mismo internacionalista agrega que, en virtud de una interpretación armónica de la Constitución Nacional, debe implementarse controles *ex ante* a cargo del Poder Ejecutivo Nacional con fundamento en sus facultades de política exterior, particularmente en el artículo 99, incisos 11 y 15 (GRAMAJO 2000: 5).

En definitiva, de las experiencias provinciales aparece manifiesta la necesidad de un marco concertado en diferentes niveles políticos y económicos a través de una comunicación permanente formal e informal. Por ello, hasta el momento resultarían injustificables las renuencias de algunos autores a comunicar los convenios internacionales celebrados por las provincias, con fundamento en una afectación de su autonomía, máxime ante la hipótesis de que muchas iniciativas de esta naturaleza pueden afectar directa o indirectamente el crédito público de la Nación.

Al respecto, Gelli afirma que "(...) uno de los convenios más interesantes de celebrar por parte de los entes locales con los organismos internacionales son los de créditos para financiar sus programas de desarrollo, cabe interrogarse si aquellos podrán comprometer sus recursos coparticipables en garantías de los préstamos o financiamiento que eventualmente reciban. Si el organismo internacional requiere el acuerdo de la Nación y ésta lo presta, la cuestión se resuelve; pero si ese consentimiento no es solicitado, las provincias estarían disponiendo de derechos propios y, como tal, disponibles por ellas" (GELLI 2013: 611).

En similar criterio, pero con una mayor determinación sobre este último aspecto, Ekmekdjian expresa que "Atento a la gran deuda externa que sufre nuestro país, la que se está negociando

permanentemente, y por cuya renegociación la República sufre presiones extorsivas que llegan a afectar, incluso, la dignidad nacional, cualquier convenio de una provincia con un organismo financiero internacional, en principio podría afectar al crédito público de la Nación. Pensamos que una interpretación tan estrecha no ha estado en la intención de los convencionales constituyentes al redactar esta cláusula” (EKMEKDJIAN 1999: 740).

Lo anterior adquiere especial relevancia en caso plantearse un incumplimiento por parte de la provincia y se demande al Estado, tal como explicaremos en el siguiente acápite VI, referido al status de los convenios internacionales celebrados por las provincias.

## V. La práctica a partir de las constituciones provinciales

La práctica provincial en la materia se observa a partir de su reconocimiento e incorporación en las constituciones provinciales de Catamarca (artículos 110 y 149.15), Córdoba (artículos 104.2 y 144.4), Chaco (artículos 119.7 y 141.10), Chubut (artículos 135.1 y 155.7), Formosa (artículos 120.1 y 142.1), Jujuy (artículos 123 y 137.7), La Rioja (artículos 101.1 y 116.8), Río Negro (artículos 139.5 y 181.13), Salta (artículos 127.7 y 144.13), San Juan (artículos 150.2 y 189.9), San Luis (artículos 144.2 y 168.15), Santiago del Estero (artículo 132.1) y Tierra del fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (artículos 105.7 y 135.1).

A modo ilustrativo, la Provincia de Córdoba celebró distintos convenios como el Convenio de Cooperación Interregional entre la Región de Lviv (Ucrania) y la Provincia de Córdoba, en 1996; el Contrato de cesión de uso entre la provincia de Córdoba y la República Federativa de Brasil, en el año 2001; el Acuerdo de cooperación mutua entre la cámara de comercio de Costa Rica y la Región Centro de Argentina, del año 2005; el Memorando de Fortalecimiento de las Relaciones Amistosas con la provincia de Jiangsu, República popular China, en el año 2006; la Minuta de convenio de cooperación con el Estado de Paraná, República Federativa de Brasil, en 2009; y la Carta de Intención entre su Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Politécnico Di Milano, en el año 2011<sup>1</sup>.

Según el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (en adelante, CARI), la experiencia de la Provincia de Córdoba en el escenario internacional ha mantenido una viva participación en el tejido de relaciones transnacionales destacándose por su intervención en múltiples espacios de contactos, destacándose la creación, en 2001, de la “Agencia Pro Córdoba”, con el objeto de facilitar la internacionalización de las empresas cordobesas y gestionar la implementación de políticas públicas destinadas a aumentar la competitividad de sus empresas en el mercado internacional<sup>2</sup>.

Por otra parte, y también a modo de ejemplo, la Provincia de San Luis celebró distintos convenios, como: el Convenio entre la Provincia de San Luis y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de 1997; el Convenio de Cooperación e Intercambio Económico y Turístico con la Municipalidad de Viña del Mar, en 2002; el Acta Reunión de Trabajo con la Región de Valparaíso (Chile),

<sup>1</sup> Conf. Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por la provincia de Córdoba”: CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA PERÍODO 1994-2013, CARI, agosto 2013. Disponible en [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

en 2005; el Acta Intención de Reciprocidad con la Comuna de San Antonio (Chile), el Acta Intención de Acuerdo con la Terminal Portuaria de Santos (Brasil) y la Declaración de Hermandad y Cooperación Coronel Juan Pascual Pringles Héroe de Chancay (celebrado con la Región Lima, República de Perú, para cooperar mutuamente en áreas de desarrollo social y humanitario, ciencia y tecnología, producción, arte y cultura, turismo y deportes), estas últimas, en 2007<sup>3</sup>.

Al respecto, desde el CARI se destacó el incremento de la provincia en su dinámica de vinculación, principalmente con Chile, con especial énfasis en la concreción e implementación de políticas de integración y comercialización que posibilitaron la implementación de programas productivos, turísticos, educativos, culturales y de fomento de infraestructura común, entre otros.

Finalmente, también destacan el Convenio con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tendiente a desarrollar áreas de trabajo de investigación económica y social, estructura productiva y sociodemográfica, así como aspectos institucionales y estadísticos de finanzas públicas, integración e inserción internacional.

## **VI. Status de los convenios internacionales celebrados por las provincias. La importancia de un control *ex ante***

Toda vez que las provincias no revisten carácter de sujeto para el derecho internacional, su capacidad resulta cuestionada y por ende también el status de los convenios celebrados por estas sin el aval del Estado. Ello es coincidente con Priotti, por cuanto afirma que "(...) a las entidades subnacionales de una federación... los denomina actores y no sujetos internacionales, ya que aunque posean la atribución de celebrar convenios internacionales, la misma les viene dada por el derecho interno de su Estado y no directamente del Derecho Internacional" y agrega que "(...) en principio se podría afirmar que las provincias son actores internacionales pero no sujetos del derecho internacional, entre otras razones, porque los estados nacionales, en la mayoría de los casos, asumen las obligaciones internacionales contraídas por las provincias" (PRIOTTI 2013: 129).

Advirtiendo la necesidad de considerar la posición de los convenios internacionales, celebrados en virtud del artículo 124 de la Constitución Nacional, opinamos que debemos determinar si se trata de una norma que integra el derecho federal o provincial. Al respecto, Gramajo distingue dos elementos que limitan el rol de las provincias en la materia: a) por razón de la materia (ya que los convenios no pueden tratar sobre materias delegadas al Gobierno Federal); y b) por razón del órgano (ya que el derecho federal sólo puede emanar de los órganos federales, por lo que un gobierno provincial se encontraría impedido de legislar en esta materia). No obstante, estas disposiciones resultan irrelevantes para el derecho internacional ante la aplicación del artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

<sup>2</sup> Id., p. 44.

<sup>3</sup> Conf. Proyecto "Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por la provincia de San Luis": CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS PERÍODO 1994-2013, CARI, agosto 2013. Disponible en [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

de 1969 que impide invocar éstas para justificar el incumplimiento de una obligación internacional (GRAMAJO 2000: 5-6).

En otras palabras: la responsabilidad internacional del Estado, ante una hipótesis de esta naturaleza, se encontraría en principio afectada por tratarse del sujeto de derecho internacional (status que no revisten las provincias), excepto que se configure una violación manifiesta y que afecte a una norma de importancia fundamental, tal como lo dispone el artículo 46, inciso 1, de la Convención de 1969 señalada. En ese sentido, cabe agregar que el inciso 2, expresa que su procedencia requiere de una violación objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia, conforme a la práctica usual y de buena fe.

Intentar dar una respuesta a este último punto, respecto de la naturaleza manifiesta, fundamental, objetiva y evidente del artículo 124 equivaldría a realizar un análisis que excede la propuesta, pero que dejamos planteada para un trabajo futuro. No obstante, coincidimos con la apreciación de Barra, al afirmar que detrás del sistema constitucional posterior a la reforma de 1994 sigue las tendencias predominantes en el derecho internacional moderno, en el que "(...) late un concepto fundamental: la primacía del Derecho Internacional no encuentra su fundamento en las normas internas sino que emana del propio sistema internacional" y que fuera reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sus decisiones a los casos "Ekmekdjian c/ Sofovich" (1992) y "Fibraca c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande" (1993), consagrando un avance jurisprudencial en ese sentido (BARRA 1994: 167-168).

Por lo anterior, reviste cabal importancia el control *ex ante* a fin de verificar, por parte del Gobierno Federal, el actuar de las provincias en relación a las facultades del artículo 124 y poder prevenir posibles controversias internacionales. Por supuesto, un incumplimiento de las provincias al respecto no invalidaría el convenio celebrado por estas, pero si comprometería al Estado Nacional y sus finanzas de modo indirecto. En otras palabras, resulta necesaria su intervención para conocer la labor de las provincias, si se quiere en una etapa posterior a la gestión, pero previo a su consentimiento en obligarse de manera que asegure su conformidad con la política exterior de la Nación y, llegado el caso, realizar las observaciones pertinentes.

## VII. Reflexiones finales

Como conclusión, consideramos que las normas constitucionales deben interpretarse como un todo armónico, en el que los derechos no son absolutos ya que, de aceptarse dicha postura podría conducirse a resultados contradictorios. De este modo, parecería razonable sostener que el artículo 124 de la Constitución Nacional admitiría un control previo a cargo del Poder Legislativo Nacional y/o del Poder Ejecutivo Nacional (tal como pregona un sector de la doctrina), a menos que se trate de materias que habiliten sólo un control del Ejecutivo, ya que mal podría sostenerse que las provincias posean más libertad en la política exterior que el mismo Poder Ejecutivo Nacional, reconocidas en el artículo 99.11 y concordantes de la misma Constitución.



En otras palabras, parafraseando a la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* Peralta c/ Estado Nacional (1990), podemos afirmar que en el sistema constitucional argentino, no hay derechos absolutos, razón por la que la norma bajo análisis no puede interpretarse de modo aislada, especialmente por las consecuencias que acarrearía, sin dudas, para el Estado en materia de responsabilidad internacional.

### VIII. Referencias bibliográficas

- BARBERIS, J. A., (1994), *Formación del Derecho Internacional*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994.
- BARRA, R. C., (1994), "Declaraciones, tratados y convenciones internacionales", en ROSATTI, H. y otros, *La reforma de la Constitución*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994.
- BAZAN, V. (2014), "Una mirada al federalismo argentino: discurso y realidad", *Revista de Derecho Político*, N° 90, mayo-agosto 2014, pp. 287-337.
- BIDART CAMPOS, G. J., (1995), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, TEA, Tomo IV, 1995.
- CARNOTA, W., (1997), "Las provincias y las relaciones internacionales: una reafirmación del federalismo (A propósito del nuevo artículo 124 de la C.N.)", *El Derecho*, 22 de agosto de 1997.
- CASTILLO ARGANARÁS, L. F., (2005), "Federalismo y relaciones internacionales", en CARNOTA, W., *Derecho Federal. Sus implicancias prácticas*, Buenos Aires, Grun, 2005.
- CECOP-MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1994), *Obra de la Convención Nacional Constituyente*, Tomo IV, Buenos Aires, La Ley, 1994.
- EKMEDJIAN, M. A., (1999), *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, De Palma, 1999, página 740, 1999.
- EKMEKDJIAN, M. A., (2002), *Manual de la Constitución Argentina*, 5ª Ed., Buenos Aires, De Palma, 2002.
- GASOL VARELA, C. G., (2010), *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Zavalía, 2010.
- GENTILE, Jorge H., (2014), "La Constitución Argentina, a 20 años de ser reformada", *El Derecho*, 19 de septiembre de 2014.
- GELLI, Angélica, (2013), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Tomo II, 4ª Ed. Ampliada y Actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2013.
- GRAMAJO, J. M. (2000), "El Artículo 124 de la Constitución Nacional. Origen e interpretación de la Reforma. Alcances y Consecuencias en el Derecho Internacional. Constitucionalidad de una eventual ley reglamentaria", *El Derecho (Suplemento de Derecho Constitucional)*, 25 de septiembre 2000 [online].



- IGLESIAS, E. (sin fecha), "Argentina: el creciente papel de las provincias en las relaciones internacionales", en *Forum of Federations*, [online] <http://www.forumfed.org/en/index.php> (consulta el 30/09/2014).
- LABORÍAS, A. R., (2010), "Subjetividad internacional de las divisiones territoriales del Estado federal. El caso de la República Argentina", *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 75, abr 2010. Disponible en: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7622](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7622) (consulta el 30/09/2014).
- PRIOTTI, Anahí, (2013) "Los entes subnacionales en el Derecho Internacional. Análisis a la luz de la reforma constitucional de 1994", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XXII 2013, pp.121-159.
- ROSATTI, H. D., (1994), "El federalismo en la Reforma", en ROSATTI, H. D. y otros, *La reforma de la Constitución*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994.
- TOUFEKSIAN, Mara, (2013) "El Congreso Nacional y la celebración de Convenios Internacionales por parte de las Provincias Argentinas y la Ciudad de Buenos Aires", *Revista de Derecho Parlamentario*, 01-03-2013, IJ-LXVIII-889 [online]. Disponible en: <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=65889&print=2> (consulta el 24/09/2014).
- VILELA, G. (2008), "El art. 124 de la Constitución Nacional: las provincias y la celebración de convenios internacionales", *El Derecho*, 20 de junio de 2008.