



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO  
DEL  
CONSEJO FEDERAL DE COMERCIO EXTERIOR

C O F E C E X



Secretario General:  
Ing. Juan José Ciáccera

Dirección de Proyectos:  
Ing. Marta Velazquez Cao

Dirección de Cooperación Técnica  
Lic. Adela Kumcher

Jefa del Area Asesoramiento:  
Ing. Susana Blundi

Programa PROSALER

Autora: Dra. Graciela Guidi

Documento para Discusión

Buenos Aires, Abril de 1988

## I N D I C E

Pág.

### I. Introducción

1.	El federalismo y la coordinación horizontal.	1
2.	Instrumentos de la concertación federal.	3
3.	Los Consejos federales en nuestro derecho positivo.	6
3.1.	Consejo Vial Federal - 1959.	7
3.2.	Consejo Federal de Energía Eléctrica. 1960.	13
3.3.	Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas - CIMOP. 1965.	15
3.4.	Consejo Federal de Bienestar Social. 1972.	20
3.5.	Consejo Federal Agropecuario. 1973.	21
3.6.	Consejo Federal de Cultura y Educación. 1979.	23
3.7.	Consejo Federal de Salud. 1981	26
3.8.	Consejo Federal de Comercio. 1981.	27
3.9.	Consejo Federal Pesquero. 1985.	29
3.10.	Comisión Asesora de Turismo. 1987.	31

### II. El Consejo Federal de Comercio Exterior.

1.	Marco constitucional del comercio exterior.	32
2.	La Comisión Regional de Comercio Exterior de la Región Nordeste Litoral (CRECE-NEA-Litoral.	35
3.	Los Tratados y Acuerdos Regionales.	37
3.1.	Tratado de Integración del Norte Grande Argentino.	37

	Pág.
3.2. Tratado de Integración Económica de Cuyo (TIECU)	39
3.3. Declaración de Rawson.	40
4. Antecedentes de creación del COFECEX.	41
5. Aspectos genéricos a considerar en la organización y funcionamiento del COFECEX.	45
6. Anteproyecto de Convenio Constitutivo de COFECEX.	48

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL  
CONSEJO FEDERAL DE COMERCIO EXTERIOR -COFECEX-\*

\*Graciela Güidi  
experta CFI

I. INTRODUCCION

1. El federalismo y la coordinación horizontal.

Define Frías (1) al federalismo como "técnica de vida social" y agrega "para que esto sea posible, es necesario que no se distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad nacional y que el federalismo se viva como sistema coherente: no sólo como una fragmentación del poder, sino como una asociación de sus competencias."

Nuestro estado federal ha sido objeto de permanentes oscilaciones y vaporeado constantemente por: políticas centralizadoras que encuentran fundamento en el hecho de que la compleja realidad económica y el desarrollo tecnológico requiere cada vez mayor integración e interrelación entre los elementos que componen los procesos socio-económicos; o bien por antagonismos locales y federales informados por un concepto "feudal".

---

(1) Frías, Pedro J. "El Federalismo Argentino - Introducción al Derecho Público Provincial". Ed. Depalma - Bs. As., 1980 - pág. 81 y ss.

Lo cierto es que las unidades jurídico-político-administrativas que componen el gobierno federal, requieren, para su funcionamiento armónico, de elementos de coordinación. Tal necesidad es un postulado básico para la organización del Estado y surge de varias circunstancias: jurídicas y fácticas:

- a) las características físico-geográficas de nuestro territorio no pueden incluirse dentro de cada jurisdicción político-administrativa como un hecho diverso, sino que las desbordan.
- b) la semejanza o diferencias de desarrollo socio-económico y cultural configuran distintas zonas en nuestro país.
- c) el devenir histórico-político ha generado áreas postergadas e incomunicadas.
- d) la aptitud productiva diversa que generan las precedentes circunstancias.
- e) el hecho de que entre la Nación y las provincias coexisten poderes conservados por éstas, delegados a la Nación y concurrentes de ambas sobre diversas materias.

Esto ha conducido a que en distintos momentos se hayan adoptado criterios de regionalización socio-económica o bien formas de coordinación horizontal por sectores o materias específicas.

La propuesta de estos institutos que concurren a una gestión armónica ha correspondido, sucesivamente a la Nación y a las Provincias. Sin embargo, ha sido la Nación la que, en las últimas décadas, salvo excepciones, ha impulsado regionalizaciones y organis-

mos de coordinación federal, por lo que la ausencia de protagonismo político de las provincias, ha impreso a estos emprendimientos una vocación centralista causa, en la mayoría de los casos, de su fracaso. La regionalización llevada a cabo por el decreto-ley 16.964/66 que instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo es un claro ejemplo de lo que se afirma. Así también, algunos Consejos Federales creados, han agotado su fin como asesores (no siempre escuchados) de las autoridades del Poder Central, sin generar acciones propias. A ello han contribuido los reiterados quiebres del orden constitucional.

Precisamente, inaugurado el nuevo proceso democrático, iniciado con la asunción del gobierno constitucional en 1983, puede advertirse el nacimiento de una nueva actitud federal que se manifiesta por las iniciativas provinciales orientadas hacia la búsqueda autónoma y coordinada de su crecimiento.

Claro ejemplo de ello son el Tratado del Norte Grande, el Tratado de Integración Económica de Cuyo (TIECU), la reciente declaración de Rawson de las Provincias patagónicas, el acuerdo del Área Metropolitana de Buenos Aires, etc.

Tales emprendimientos deben procurar una progresiva y auténtica descentralización político-administrativa de la intervención y gestión estatal; y decimos auténtica en la medida en que ésta, para que no quede en los "papeles" debe tener como base un desarrollo económico descentralizado.

## 2. Instrumentos de la concertación federal.

Son instrumentos de la concertación federal: la ley-convenio

y los tratados interjurisdiccionales y demás acuerdos.

En la ley convenio es el gobierno federal el que convoca a las provincias a un contrato de adhesión. Se trata, por lo general, de materias concurrentes en las que la Nación toma la iniciativa sea sancionando una ley que diseña una política nacional (leyes marco) o a efectos de lograr uniformidad normativa en determinada actividad, etc. Innumerables ejemplos existen de este tipo de medidas, en las que el rol protagónico ha sido absorbido por el gobierno federal, más allá del juicio que merezca su utilidad práctica.

En el tratado interprovincial previsto en el art. 107 de la C.N. o en otras figuras convencionales se encuentran mayores posibilidades de negociación.

A través de dicho instrumento, las provincias pueden entre sí desde coordinar sus competencias hasta concertar su ejercicio a fin de lograr la implantación de políticas integrales en materia de desarrollo económico y social, así como la creación de entes o corporaciones de asesoramiento, capacitación o de fomento, con capacidad financiera a efectos de solventar sus fines.

Dos límites operan a dichos tratados interprovinciales: no puede crearse por ellos un nuevo nivel político-territorial, diferente de la Nación y de las provincias; no pueden interferirse mediante tales convenios en las facultades exclusivas del gobierno federal (vg. comercio interestadual o exterior, "cláusula comercial"); pero, seguramente, la concertación provincial otorgará mejores facultades de negociación a las provincias frente al ejercicio de poderes federales que afecten su desenvolvimiento.

Frías (2) diferencia el tratado interprovincial con otras figuras convencionales o legales:

- a) Acuerdos entre el gobierno federal o sus órganos o entes y dos o más provincias o sus órganos o entes. Dicho convenio no será acuerdo o tratado interprovincial a menos que las provincias involucradas regulen a su vez intereses comunes, generando compromisos recíprocos para cada una de ellas.
- b) Regímenes de coordinación instituidos por ley nacional con adhesión de las provincias (leyes-convenio).
- c) Regímenes de aplicación uniforme en virtud de adhesión provincial a una ley nacional (leyes-convenio)
- d) Régimen de coordinación instituido por acuerdo entre dos o más provincias o el gobierno federal y una provincia con adhesión de otras. Si hay regulación de intereses comunes, su naturaleza será la de un tratado interprovincial.
- e) Acuerdos para adoptar regulaciones normativas uniformes en cada ámbito provincial en materias reservadas a las provincias. Generalmente se tratará de materias propias del derecho administrativo, que es local. En estos casos no se tratará de tratados interprovinciales en los términos del art. 107 C.N.

Los acuerdos que celebren las provincias entre sí o con el gobierno federal, sus órganos o entes deberán ser sometidos a los

---

(2) Frías, Pedro J. op. cit.



procedimientos de ratificación que prevean sus respectivas normas constitucionales.

¿Cuál es el mecanismo apto para la creación de Consejos Federales? Si lo que se pretende es constituir una Mesa de Discusión de problemas comunes y de políticas generales, bastará con el acuerdo interprovincial, y una cierta mecánica de funcionamiento.

Si se pretende dotar al Consejo de personalidad jurídica propia, fondos para su desenvolvimiento, a fin de que cuente con la infraestructura permanente para la realización de estudios, ejecución de proyectos comunes, etc., deberá firmarse un Tratado Interprovincial, el cual deberá ser ratificado por las Legislaturas.

El tipo de cuestiones que se pretenda coordinar, es decir, la materia, será un elemento clave para tipificar la forma más adecuada. El caso que nos ocupa será pues objeto de análisis particular en el capítulo II.

### 3. Los Consejos Federales de nuestro derecho positivo.

Se analizan a continuación, antecedentes que registra nuestro país en la materia. Algunos han desarrollado una labor proficua y permanente. Otros se han agotado al nacer.

Podrán advertirse, al proceder a su lectura, los diversos criterios que han presidido estos emprendimientos, la iniciativa de los mismos, así como su exagerado centralismo, que ha llevado a veces a ubicar su propia sede en los organismos nacionales.

### 3.1. Consejo Vial Federal - 1958.

El decreto-ley 505/58 estableció el régimen de vialidad nacional, creando la Dirección Nacional de Vialidad, como ente autárquico nacional.

En el art. 12 del citado decreto-ley se creó el Consejo Vial Federal, disponiéndose que:

- \* está constituido por el presidente, directores e ingeniero jefe de la Dirección Nacional de Vialidad y los presidentes de los organismos viales provinciales o sus representantes.
- \* su objeto es estudiar y coordinar la obra vial del país y considerar y proponer soluciones a los problemas de interés común.
- \* su régimen de reuniones: por lo menos una vez al año, en la sede que se fije anualmente; a las mismas los funcionarios provinciales pueden concurrir con los asesores técnicos que en cada caso designen (estos últimos con voz, pero sin voto).
- \* las resoluciones se adoptarán con el voto de 2/3 de sus miembros presentes.

Finalmente, el citado art. 12 estableció que el Consejo, en la primera reunión que celebre debía dictar las normas reglamentarias de su funcionamiento.

Nada establece el art. 12 del Decreto-ley 505/58 sobre la naturaleza jurídica del Consejo que crea; el reglamento de funciona-

miento vigente lo organiza como una simple Asociación Pública Interjurisdiccional. En efecto:

\* Consta de los siguientes órganos:

- La Asamblea: que se integra con todos los miembros titulares o sus representantes, cuyo quorum se forma con la mitad más uno de los integrantes del cuerpo, adoptándose sus resoluciones por los 2/3 de los miembros presentes.

Se reúne, en Asamblea Anual Ordinaria, dentro de los 180 días subsiguientes al cierre de cada ejercicio, siendo su sede rotativa en distintos puntos del país.

También puede reunirse en Asamblea Extraordinaria el año en que deban renovarse autoridades o a iniciativa del Presidente del Consejo o de seis de sus miembros como mínimo, la que tendrá lugar en la sede que fije el Comité Ejecutivo.

Los asuntos que se sometan a consideración del Consejo, son remitidos a estudio previo de las respectivas comisiones, salvo que los 2/3 de los miembros presentes resuelvan tratarlos sobre tablas.

Las Asambleas son convocadas con una anticipación mínima de 15 días, con el temario y antecedentes necesarios para el conocimiento de los temas por parte de las Vialidades.

- El Comité Ejecutivo: integrado por un Presidente, Vicepresidente 1° y 2° y un Secretario Ejecutivo.

El Presidente y Vicepresidentes son elegidos entre los miembros representantes de las Provincias y el Secretario Ejecutivo corresponde al representante de Vialidad Nacional que ese organismo designe. Los cargos tienen carácter honorario. Las resoluciones se adoptan por simple mayoría de los miembros presentes, contando el Presidente con doble voto en caso de empate.

Los miembros del Comité duran dos años en sus mandatos.

Son funciones del Comité Ejecutivo:

- a) cumplir y aplicar las ponencias y resoluciones del Consejo Vial Federal.
- b) en asuntos de urgencia o imprevistos, emitir resoluciones o ponencias por sí, a condición de remitirlas al Consejo para su consideración.
- c) administrar los fondos y recursos del Consejo.
- d) designar y remover al personal permanente y transitorio de carácter profesional, administrativo, obrero y de maestranza y ejercer el control disciplinario del mismo.
- e) dictar las reglamentaciones necesarias para el funcionamiento de las oficinas técnicas y administrativas de su dependencia.

El Consejo es asistido por una Secretaria Técnico-Administrativa, desempeñada por un funcionario con título de Ingeniero Civil,

en Vías de Comunicación o Agrimensor, que tenga antecedentes de la especialidad vial, a designarse con carácter temporario en las condiciones que establezca el Comité Ejecutivo.

En cada Asamblea ordinaria se designarán 2 miembros que actuarán durante el ejercicio como Auditores.

- \* Su presupuesto se fija anualmente para atender a los gastos que demande el funcionamiento del Consejo, los que se solventan de acuerdo a las siguientes proporciones:

45% aportado por la Dirección Nacional de Vialidad.

55% a cargo de las Direcciones Provinciales de Vialidad, entre las cuales se prorateará, aplicando para su distribución el coeficiente que corresponda a cada una de ellas para coparticipación federal del Fondo Nacional de Vialidad.

El incumplimiento de los aportes se sanciona retirando a los miembros su derecho de voto.

- \* El Consejo puede adquirir para el cumplimiento de sus fines toda clase de bienes por compra, donación o cualquier otro título; enajenarlos y celebrar contratos que estén directa o indirectamente relacionados con el cumplimiento de las funciones que le asigna el decreto-ley.

- \* La Sede del Consejo es la ciudad Capital de la República Argentina, mientras la Asamblea no designe otro lugar.

Para el tratamiento y estudio de los temas sometidos al Con-

sejo Vial Federal, pueden constituirse Comisiones Internas Especiales con especialistas propuestos por sus integrantes.

Son Comisiones Permanentes de Asamblea:

- Técnica
- de Asuntos Legales
- de Asuntos Laborales.

Para el mejor tratamiento de los temas se divide en las siguientes Zonales:

- Noroeste : Jujuy - Salta - Tucumán - Catamarca y Santiago del Estero.
- Nordeste : Formosa - Chaco - Misiones - Corrientes y Entre Ríos.
- Centro-Cuyo: La Rioja - San Juan - Mendoza - San Luis y Córdoba.
- Sur : Rfo Negro - Chubut - Santa Cruz y Neuquén.
- Pampeana : Santa Fe - Buenos Aires y La Pampa.

Las Zonales son verdaderas desconcentraciones del Consejo con autoridades propias elegidas en la Asamblea de éste.

Entre las funciones del Consejo Vial Federal merecen citarse:

- . estudiar y coordinar la obra vial del país.

- . considerar los problemas de interés común y proponer soluciones.
  
- . analizar:
  - las inversiones de los recursos de la DNV a partir de datos preparados del ejercicio vencido, discriminados por jurisdicción y tipo de obra.
  
  - las inversiones de los ejercicios vencidos de las provincias, discriminados por obras.
  
  - los recursos de coparticipación federal, como así los fondos provinciales destinados al sector.
  

---

- el cálculo y distribución de los recursos para el ejercicio vigente, tanto en el orden nacional como provincial.
  
- . analizar la legislación actual a fin de promover los recaudos que aseguren:
  - autarquía plena a los organismos viales.
  
  - coparticipación de los recursos financieros producidos en la comercialización de los sustitutos energéticos de los carburantes utilizados por los usuarios.
  
  - legislación de tránsito uniforme de base federal.
  
- . desarrollar un banco de datos que permita disponer de un inventario vial.

- . alentar programas de asistencia técnica para mejorar las actividades de planeamiento, programación y ejecución.
- . asesorar en la materia a los organismos provinciales y nacionales que lo requieran.
- . gestionar ante organismos nacionales, extranjeros o internacionales, requerimientos que formulen los organismos miembros.

### 3.2. Consejo Federal de Energía Eléctrica. 1960.

La Ley 15.336 que estableció el régimen jurídico aplicable a la energía eléctrica, en sus arts. 24 a 29 crea y regula el referido Consejo, el cual depende de la entonces Secretaría de Energía y Combustibles, la que tiene a su cargo la reglamentación de su funcionamiento.

El Consejo Federal está constituido por:

- + el entonces Secretario de Energía y Combustibles, que lo presidirá o el Subsecretario en su reemplazo.
- + un representante de la Secretaría de Energía y Combustibles que será designado por el Poder Ejecutivo.
- + el presidente del Directorio de Agua y Energía Eléctrica.
- + un representante y un suplente por cada Provincia designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta de los respectivos gobiernos locales.



+ un representante de la Capital Federal y Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, que nombrará el Poder Ejecutivo.

Asimismo se establece que el Poder Legislativo Nacional podrá designar de entre sus miembros 3 Senadores y 3 Diputados para participar en las reuniones del Consejo.

El Consejo designa 6 (seis) de sus miembros para integrar un Comité que -presidido por el representante de la Secretaría de Energía- tiene a su cargo:

- preparar y someter a consideración del Consejo los estudios y trabajos que éste le encomiende;
- ejercer las funciones que el Consejo le delegue;
- expedirse en todos los asuntos de carácter urgente, dando cuenta de inmediato al Consejo.

Las dependencias que determine la Secretaría de Energía y Combustibles, actúan como organismos técnicos y administrativos del Consejo y de su Comité.

El Consejo Federal determinará "Zonas de Electrificación", integrada cada una de ellas por la provincia o provincias que, racional y técnicamente constituyan un núcleo energético, en orden a la configuración de un sistema eléctrico argentino. En cada Zona funciona un Comité Zonal, dependiente del Consejo y formado por los miembros titulares de las provincias de que se trate. Dichos Comités tienen una intervención informativa "en todo pro-

blema de competencia del Consejo Federal y "la más amplia libertad de iniciativa" para proponer al Consejo, las tarifas, la aplicación del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior y las soluciones energéticas que juzguen de interés para la zona respectiva.

Los gastos de funcionamiento del Consejo se atienden con cargo al Fondo Nacional de Energía Eléctrica.

Son funciones del Consejo:

- \* considerar y coordinar los planes de desarrollo de los sistemas eléctricos del país y someterlos a la aprobación de los respectivos poderes jurisdiccionales.
- \* actuar como consejo asesor y consultor del Poder Ejecutivo Nacional y de los gobiernos de las Provincias que lo requieran, en todo lo concerniente a la industria eléctrica y a los servicios públicos de electricidad; las prioridades en la ejecución de estudios y obras; a las concesiones y autorizaciones; y a los precios y tarifas para la industria eléctrica y los servicios públicos de electricidad;
- \* aconsejar las modificaciones que requiera la legislación en materia de industria eléctrica.

### 3.3. Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas - CIMOP - 1965.

El CIMOP se inicia en San Juan en el año 1965, creándose una Comisión y Mesa Directiva Provisoria por Resolución N° 11 de

fecha 21 de mayo de ese año y otorgándose un plazo de 60 días a la misma para presentar el proyecto definitivo del CIMOP. Se crea en forma definitiva el 31 de julio de 1965, en la reunión celebrada en Santa Fe, según Resolución N° 13, por la cual se aprueba la Carta Orgánica.

Se crea como "persona de derecho público", es decir, es una corporación pública interjurisdiccional, constituida por los representantes de la totalidad de las provincias, del Territorio Nacional y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, en el acta de creación se establece:

- que la labor del Consejo no importará en ningún caso una interferencia política o económica en los asuntos de cada jurisdicción -

es decir que no reviste -como no podría ser de otra manera- carácter de organismo supraprovincial.

Por otra parte, su creación, debió ser ratificada por ley emanada de cada uno de los Estados Miembros, como ocurre con los Tratados Interprovinciales, con la peculiaridad de que en el caso fue acordada su creación por los Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Obras Públicas de las Provincias.

\* Son sus órganos

- Asamblea de Ministros es el órgano superior del Consejo y como tal la encargada de fijar la acción y política general que éste debe seguir. Se integra con los Ministros, Secretarios o Subsecretarios de Obras Públicas de

cada jurisdicción y excepcionalmente con el representante; que cada Estado miembro designe.

Las Asambleas Ordinarias se realizan dos veces al año como mínimo, debiéndose proceder en la última de cada año a:

- elegir el Comité Ejecutivo que se desempeñará en el siguiente año.
- definir el plan de trabajo y lineamientos de acción a ser ejecutado por el Comité Ejecutivo al año siguiente.
- aprobar el balance del ejercicio vencido, proyecto de presupuesto anual, cuenta de inversiones para el ejercicio siguiente y memoria de lo actuado.

Las Extraordinarias son convocadas por el Comité Ejecutivo cuando en razón de los fines y funciones del Consejo así lo considere o a propuesta expresa de 6 o más miembros.

El quorum lo forman la mitad más uno de sus miembros; las decisiones de las Asambleas son tomadas por la mitad más uno de los miembros presentes. Cada miembro tiene un voto y el Presidente doble en caso de empate.

- Comité Ejecutivo: se designa entre los miembros de la Asamblea; actúa como organismo representativo del Consejo y ejecutor de las decisiones de la Asamblea y expide

las instrucciones necesarias para el cumplimiento de las resoluciones de la misma.

Consta de Presidente, Vicepresidente 1º y 2º, Secretario y 4 Vocales, renovados cada dos años y que pueden ser reelegidos; anualmente se renuevan por mitades por sorteo.

La Asamblea puede crear Comisiones Permanentes o Especiales, de entre sus miembros; el Comité Ejecutivo podrá crearlas, cuando concurrieren razones de urgencia.

Las gestiones administrativas y técnicas están a cargo de una Secretaría Permanente y de una Secretaría Técnica cuya organización y funciones ha establecido la reglamentación.

La sede del CIMOP será determinada por la Asamblea por un período de tres años.

El CIMOP, en cumplimiento de sus fines puede adquirir toda clase de bienes, enajenarlos y celebrar toda clase de contratos vinculados con sus funciones.

Los gastos que demande el funcionamiento del CIMOP serán solventados por sus miembros por partes iguales de acuerdo con el Presupuesto Anual aprobado por la Asamblea. En caso de disolución, la liquidación de los bienes que constituyen su patrimonio se liquidará de la siguiente forma:

- el capital líquido residual existente entre todos sus miembros por partes iguales.

- los bienes existentes serán liquidados y prorratedados en partes iguales.

Son objetivos y funciones del CIMOP:

Objetivo : constituirse en un órgano permanente de estudio y asesoramiento referido a los problemas que se relacionan con las obras y servicios públicos en todo el territorio nacional sin interferir en los asuntos de cada jurisdicción y con la finalidad de lograr la necesaria coherencia y unidad de acción en la formulación de su planificación y ejecución.

Funciones : - Intervenir en los estudios, proyectos, programación y financiación relacionados con las obras y servicios públicos, definiendo pautas que resulten necesarias especialmente cuando correspondan a la integración regional o interjurisdiccional, manteniendo cada jurisdicción su libre determinación.

- Ejecutar las acciones que permitan a las distintas jurisdicciones participar en las decisiones, utilización e intercambio de los recursos naturales, humanos, técnicos y económicos, relacionados con las obras y servicios públicos.
- Elaborar y propiciar el estudio de instrumentos normativos que permitan impulsar la obra y los servicios públicos para el logro de la satisfacción de los intereses generales en base a las realidades geográficas y económicas de cada jurisdicción, tendiendo a un racional y equitativo desarrollo.

### 3.4. Consejo Federal de Bienestar Social - 1972.

La Ley 19.717 promulgada el 4 de julio de 1972 creó el citado Consejo Federal con el objeto de coordinar y complementar la acción de los gobiernos nacional y provinciales, en materia de bienestar social. La ley reviste el carácter de ley-convenio y en su artículo 3º subordina la constitución del Consejo a la adhesión, como mínimo, de 15 provincias.

Se integra con el Ministro de Bienestar Social de la Nación, quien lo preside y con los Ministros respectivos de las Provincias que adhieran; si éstas no tuvieran organizada dicha cartera, designarán un representante; también integra el Consejo un representante del Territorio Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires si así lo resuelve.

El Consejo realiza 2 reuniones ordinarias al año en el lugar que se establezca en la reunión anterior, pudiendo celebrar extraordinarias a convocatoria del Presidente o cuando lo solicitaren 10 o más miembros. La organización de las reuniones está a cargo del miembro del Consejo de la jurisdicción donde ésta se realice cuyo gobierno prestará la asistencia administrativa que sea necesaria.

Las conclusiones del Consejo revestirán el carácter de recomendaciones o informes, según corresponda.

El quorum de las reuniones se forma con la mitad más uno de sus miembros y las decisiones se adoptan por simple mayoría de los presentes.

El Consejo cuenta con una Secretaría Permanente con sede en el Ministerio de Bienestar Social de la Nación, a cargo del funcionario que designe el Presidente.

El presidente puede constituir como organismos asesores especializados, Comités Federales para cada área de la competencia del Consejo. Estos estarán integrados por los Subsecretarios del área respectiva y presididos por el Subsecretario del Ministerio de Bienestar Social de la Nación con competencia en la materia. También tendrán una Secretaría Permanente de similares características a la del Consejo y su función será estudiar y asesorar sobre la temática específica que se le asigne.

Los gastos que demande el funcionamiento del Consejo se atenderán con los presupuestos de cada una de las jurisdicciones que deban realizarlos.

### 3.5. Consejo Federal Agropecuario - 1973.

Por Ley-convenio N° 20.310 del 26 de abril de 1973, se creó el Consejo Federal Agropecuario como organismo asesor y consultor del Poder Ejecutivo Nacional y de los Gobiernos de las Provincias en los asuntos concernientes al sector agropecuario. Su reglamento de funcionamiento fue aprobado en la IV Reunión de Ministros de Agricultura y Ganadería celebrada en Salta en mayo de 1977.

Está presidido por el Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación o quien legítimamente ejerza su jerarquía e integrado por los Ministros con competencia agropecuaria y forestal de las provincias adheridas y del Territorio Nacional.



Ejerce la Secretaría del Consejo, un funcionario con categoría de Director Nacional o General que designará la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación.

El Consejo realiza dos reuniones ordinarias al año, como mínimo y reuniones extraordinarias cuando sea convocado por su Presidente o a pedido de un tercio de sus integrantes.

El quorum se forma con la mitad más uno de sus miembros y las decisiones se adoptan con el asentimiento de los presentes, en tanto no medie pronunciamiento expreso y fundado en sentido contrario.

El lugar de las reuniones será rotativo. La convocatoria y el orden del día deben comunicarse con 15 días de anticipación, a cuyo fin cada miembro debe hacer conocer a la Secretaría del Consejo, los temas cuya inclusión propone, con 40 días de anticipación.

El Consejo se pronuncia en dos formas, según sea la naturaleza de la decisión: en forma de "recomendación" cuando se trate de asuntos en los que interviene en su carácter de organismo asesor y consultor y en forma de "resolución" cuando se trate de cuestiones internas al mismo.

El Consejo podrá crear Grupos de Trabajo "ad-hoc", integrados por funcionarios técnicos de la Nación y de las provincias adheridas, para analizar temáticas que se les encomienden, cuando la naturaleza de las mismas requiera la realización de tareas específicas.

Los gastos que demande el funcionamiento del Consejo son afrontados por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la

Nación o su similar. Cada Provincia sufragará los gastos inherentes a su representación.

Son funciones del Consejo Federal Agropecuario:

- \* promover acciones coordinadas de los sectores públicos nacional y provincial en función de la definición y cumplimiento de las políticas agropecuarias nacionales.
- \* promover las medidas destinadas a lograr la complementación y eficiencia de la actividad gubernamental de las distintas jurisdicciones en materia agropecuaria.
- \* analizar los problemas del sector agropecuario que interesen a más de una provincia y proyectar soluciones para cada caso.

### 3.6. Consejo Federal de Cultura y Educación - 1979.

El citado Consejo Federal fue creado por Ley 22.047; debe señalarse que dicha ley no puede revestir otro carácter que el de ley-convenio, y en tal sentido su aplicación efectiva queda subordinada a la adhesión de cada provincia; sin embargo, en ninguna de las disposiciones de la ley se consigna el citado recaudo. Los promotores del proyecto se limitan a afirmar al final del Mensaje de elevación al Poder Ejecutivo que: "El adjunto proyecto cuenta con la conformidad de la Nación, de las provincias, del territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según recomendación (sic) adoptada en la VII Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Educación (año 1978)". Tan olvidados se encon-

traban por entonces los mecanismos básicos de nuestro sistema federal!

Precisamente, el carácter imperativo de las disposiciones de la ley, dio lugar a que en el año 1984, el gobierno constitucional mediante un bien intencionado decreto (N° 43/84), aun cuando de dudosa legitimidad, aclarara que las resoluciones del citado Congreso sólo adquirirían vigencia en las Provincias con la posterior ratificación de los gobiernos de cada una de ellas de conformidad con las exigencias de sus ordenamientos institucionales.

El referido Consejo está constituido por:

- la Asamblea: responsable de fijar las acciones y políticas generales; integrada por el Ministro de Cultura y Educación, que es su presidente nato; los Ministros de Provincias, del Territorio Nacional y por los Secretarios de Cultura o de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según el área de que se trate.

Las asambleas ordinarias se realizarán dos veces al año, fuera de la Capital Federal, en el lugar que indique la Asamblea. Las extraordinarias podrán ser convocadas por el presidente, el Comité Ejecutivo o un tercio de los miembros de la Asamblea.

El quorum se formará con la mitad más uno de sus miembros y las decisiones tomadas por simple mayoría de sus miembros presentes.

- Son atribuciones de la Asamblea:

- . designar sus autoridades que además del presidente nato son un vicepresidente y dos secretarios.
  - . elegir el Comité Ejecutivo que será presidido por el Ministro de Cultura y Educación de la Nación.
  - . determinar el plan de trabajo que deberá realizar el Comité Ejecutivo.
  - . dictar los reglamentos internos que considere necesarios.
  - . considerar los informes presentados por el Comité Ejecutivo sobre las actividades desarrolladas por el mismo.
- el Comité Ejecutivo: órgano que realiza las tareas necesarias para el cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea. Integrado por el presidente nato, un Vicepresidente, un Secretario y tres Vocales, elegidos de entre sus miembros por la Asamblea, con una duración de 1 año en sus funciones. La selección tendrá en cuenta que sus miembros representen las distintas regiones del país. Su sede está en la Capital Federal.

Los gastos de funcionamiento del Consejo se imputarán en forma equitativa a los presupuestos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y de las jurisdicciones que la integran.

Son funciones del Consejo Federal de Educación:

- \* proponer políticas y acciones que favorezcan el desarrollo

cultural armónico del país y aconsejar las prioridades correspondientes.

- \* coordinar y concertar las medidas necesarias para hacerlas efectivas en las distintas jurisdicciones;
  - \* promover la racional utilización de los recursos humanos, económicos y tecnológicos.
  - \* proponer modificaciones a la legislación vigente.
  - \* acordar exigencias mínimas para cada nivel educativo y al sistema de reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos.
- 
- \* dictar su reglamento interno.

### 3.7. Consejo Federal de Salud - 1981.

Creado por ley 22.373, en la que tampoco se consigna la circunstancia de que su vigencia requiere la adhesión de las provincias que pretende integrar.

Está formado por los funcionarios que ejerzan la autoridad de Salud Pública de más alto nivel en el orden nacional, en el de cada provincia, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el Territorio Nacional. Su presidencia la ejerce el Secretario de Estado de Salud Pública de la Nación. Cuenta con una Secretaría Permanente que funciona en la sede de Salud Pública de la Nación.

Se reúne ordinariamente por lo menos dos veces al año, siendo el lugar de reunión determinado en cada caso.

La convocatoria de las reuniones corresponde en todos los casos al Presidente. Las reuniones extraordinarias se realizan por disposición del Presidente a solicitud de 5 miembros del Consejo.

El Presidente podrá solicitar la concurrencia a las reuniones del Consejo, como invitados especiales, permanentes u ocasionales, de representantes de entidades oficiales o privadas.

El Consejo expresará las conclusiones a que arribe, mediante recomendaciones o informes, según corresponda.

Los integrantes del Consejo podrán concertar entre sí la constitución de Comités Especiales para el estudio de determinados asuntos en razón de los temas y/o de su trascendencia regional, dando conocimiento a la presidencia del Cuerpo y manteniéndola informada.

El Consejo tiene por objeto propender integralmente al coordinado desarrollo sectorial en materia de salud, en toda la República.

### 3.8. Consejo Federal de Comercio - 1981.

Dicho Consejo se creó por Resolución 590 del 25 de noviembre de 1981 del entonces Ministro de Comercio e Intereses Marítimos con el fin de asesorar a su titular en asuntos concernientes al comercio interior y exterior.

Se invitó a las provincias a formar parte del mismo, prescribiéndose que con la adhesión formal de las dos terceras partes de éstas, el Consejo quedaría constituido. Así lo hicieron los funcionarios superiores del área económica de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Corrientes, Catamarca y Jujuy.

La Presidencia del Consejo está a cargo del ministro respectivo de la Nación, quedando la coordinación entre sus integrantes a cargo de una Secretaría de Coordinación que ha de cumplir sus funciones en el área de la Subsecretaría de Comercialización.

Se establecen como funciones del Consejo Federal de Comercio:

- \* Coordinar la aplicación en todo el país de las políticas nacionales de comercialización interna y externa.
- \* Analizar los problemas regionales y recomendar cursos de acción acordes con la política general de comercialización.
- \* Coordinar la implementación de medidas de descentralización administrativa.

La Secretaría de Coordinación tiene a su cargo:

- \* instrumentar la coordinación y enlace administrativo entre los representantes provinciales y nacionales.

- \* ejecutar las tareas encomendadas por el Consejo Federal de Comercio.
- \* recopilar y publicar la información básica que determine la Presidencia.

### 3.9. Consejo Federal Pesquero. 1985.

Ha sido creado el 14 de junio de 1985 en el ámbito de la Secretaría de Recursos Marítimos, por Resolución 49 de dicha Secretaría de Estado.

Está integrado por el titular de la Secretaría de Estado de Recursos Marítimos, un representante de cada uno de las siguientes provincias: Buenos Aires, Río Negro, Chubut y Santa Cruz y un representante del Territorio Nacional. Los representantes provinciales deberán tener jerarquía no inferior a Subsecretario.

Se establece en el art. 3º de la citada resolución que para la constitución del Consejo el Secretario de Estado cursará invitación a los gobiernos provinciales.

La Presidencia del Consejo es ejercida por el Secretario de Recursos Marítimos y la sede se establece en esa misma Secretaría.

Las reuniones se realizarán alternativamente en jurisdicción de los miembros integrantes del Consejo.

El reglamento interno aprobado determinará como estructura orgánica: la Presidencia y cinco vocales; una Secretaría Administrativa con sede en la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.



Se dispone que el Consejo se reunirá en forma ordinaria, como mínimo, una vez por bimestre, pudiendo ser convocado a extraordinaria por solicitud de cualquiera de sus miembros al Presidente.

Las opiniones o recomendaciones que surjan del Consejo, serán, en lo posible adoptadas por consenso. De no ser así, cada uno de ellos dejará expresa constancia de su posición.

El Consejo podrá crear Grupos de Trabajo específicos para los cuales podrá requerir la asistencia de especialistas en la materia de que se trate.

Son funciones del Consejo:

- \* contribuir a la compatibilización de los intereses de las partes.
- \* realizar una coordinación permanente de las acciones y políticas globales en la materia.
- \* estudiar y proponer las pautas necesarias para el tratamiento de las cuestiones de interés común.
- \* colaborar en la formulación e implementación del Plan Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero.
- \* estudiar y proponer la armonización de las legislaciones pesqueras de las diferentes jurisdicciones.
- \* proponer los mecanismos adecuados que permitan la participación de las provincias interesadas en proyectos de inver-

sión en materia pesquera.

\* asesoramiento y asistencia a la Secretaría de Estado de la Nación.

### 3.10. Comisión Asesora de Turismo. 1987.

Si bien la citada Comisión se encontraba ya prevista en la Ley 14.574 y sus modificatorias, el decreto 1912/87 ordenó el texto de las citadas disposiciones, estableciendo que:

La Comisión Asesora de Turismo será presidida por el Secretario de Turismo de la Presidencia de la Nación y se integrará con:

- a) un representante por la Capital Federal, uno por el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y uno por cada provincia, que así lo disponga.
- b) un representante de cada una de las siguientes entidades:
  1. Cámara Argentina de Turismo.
  2. Federación Argentina de Hoteles, Bares, Restaurantes y Afines.
  3. Asociación Argentina de Agentes de Viajes.
  4. Federación Argentina de Transporte Automotor de Pasajeros.
  5. Junta de Representantes de Compañías Aéreas Argentinas.

Será convocada total o parcialmente por la Secretaría de Turismo, por lo menos dos veces al año, debiendo reunirse rotativamente en lugares de turismo.

Los delegados que representen a instituciones privadas serán

designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de las mismas, permaneciendo en su cargo mientras la entidad que representan no solicite su relevo. Los demás miembros duran 2 años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

La Comisión ha sido creada, como su nombre lo indica, con carácter consultivo, de asesoramiento y estudio y tiene por objeto examinar y pronunciarse sobre cuestiones referentes a la organización, coordinación, promoción y legislación de actividades turísticas, tanto oficiales como privadas.

## II. EL CONSEJO FEDERAL DE COMERCIO EXTERIOR.

### I. Marco constitucional del comercio exterior.

El art. 67 inc. 12) prescribe que compete al Congreso "regular el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí".

La citada norma constitucional encuentra su similar en la Constitución de los Estados Unidos, según la cual el Congreso tendrá poder "para regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos Estados y con las tribus indias".

Pero en nuestro orden constitucional, dicha cláusula se encuentra acompañada de mucho mayor número de disposiciones coheren-

tes y complementarias que su modelo extranjero, ya que forma un sistema dogmático integral con los arts. 9 (Aduanas Nacionales), 10 (libertad de circulación interior), 11 (prohibición de derechos de tránsito), 12 (tránsito interprovincial de buques e igualdad de puertos), 67 inc. 1) (derechos de importación y exportación) inc. 13) (servicio de correos), 104 (poderes no delegados y 108 (poderes delegados a la Nación), lo que ha favorecido una interpretación más ajustada a sus alcances.

En ejercicio de la competencia exclusiva que le corresponde a la Nación en materia de comercio exterior, el Congreso ha establecido el régimen al cual han de ajustarse las importaciones y exportaciones (tarifas, requisitos a cumplir, permisos, exenciones fiscales y aduaneras, etc.), en oportunidades el régimen de control de cambios a través del cual el Estado adquiere moneda extranjera; celebra tratados comerciales y de intercambio con naciones extranjeras; reglamenta la libre navegación de los ríos; habilita los puertos que considere convenientes; regula el sistema de comunicaciones internacionales, establece aduanas, etc.

Es decir, que la competencia es exclusiva en materia de policía del comercio exterior, de allí que el gobierno federal tiene a su cargo la regulación y control del mismo; no ocurre lo mismo en materia de fomento de dicha actividad, ya que si bien las medidas más relevantes desde el punto de vista económico las podría otorgar sólo la Nación (regímenes aduaneros de fomento) nada obsta a que las Provincias aplicaran otras medidas tales como beneficios crediticios, desgravaciones locales, promoción de consorcios de exportación, etc., coadyuvantes, en virtud de tratarse en la especie de facultades concurrentes.

Sin perjuicio de la exclusividad jurisdiccional que se señala, es necesario puntualizar la estrecha vinculación que existe entre la realidad económica y la concepción que de ésta se tenga y el análisis jurídico de la cláusula comercial.

Al respecto, Luis Ortega Alvarez (3), al analizar la división de competencias económicas en los Estados Unidos comienza afirmando que es su propósito "poner de manifiesto el trasfondo económico-social de las cláusulas jurídicas" que va a estudiar, una de las cuales es, precisamente, la "cláusula comercial"; y afirma como corolario del estudio realizado que: "No cabe duda que el desarrollo interpretativo de la cláusula de comercio de la Constitución Americana ha sido la clave necesaria para configurar el marco de competencias en materia económica, entre la Federación y los Estados. A través de sus distintas etapas hemos podido comprobar la adaptación paulatina de su significado a las necesidades del modelo económico que ha predominado según las épocas."

Juan Francisco Linares, al analizar los fallos de nuestra Corte Suprema Nacional, sobre la interpretación del art. 67 inc. 12) CN., señala asimismo la estrecha relación entre la situación fáctica económica y el análisis jurídico, al expresar que dichos fallos "también reconocen que fijar reglas generales o principios rígidos de índole pretoriana para elucidar los conflictos no conduce a nada y deben los jueces atenerse a las circunstancias de cada

---

(3) Luis Ortega Alvarez "La división de competencias económicas en los Estados Unidos", en "La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española" - Equipo dirigido por Eduardo García de Enterría - Estudios - Instituto de Estudios Económicos - Madrid - 1980 - pág. 45.

caso". (4)

Las reflexiones precedentes sobre la estrecha interrelación entre la "cláusula comercial" y la realidad económica sobre la que opera, fundan que, en el actual momento de nuestro país, en el cual la apertura hacia mercados del exterior resulta ser una política ostensible,<sup>se</sup>deban buscar formas de conciliar el ejercicio de las competencias federales con las necesidades de promoción del comercio en el interior del país. En tal sentido, la desconcentración regional de los organismos nacionales con competencia en la materia, la participación de las provincias en la adopción e instrumentación de medidas de estímulo del comercio exterior, su rol protagónico en las negociaciones internacionales que emprende el gobierno, son entre otros, aspectos que deben promover nuevas formas de participación y concertación entre el Estado federal y los estados provinciales.

2. La Comisión Regional de Comercio Exterior de la Región Nordeste -Litoral- (CRECE-NEA-Litoral).

Con el espíritu señalado en el párrafo anterior y considerando que "históricamente se ha considerado el tema de Comercio Exterior como un instrumento exclusivo y excluyente de la Nación, ya que el manejo de las divisas y los impuestos aduaneros están en manos del Gobierno Central" y que "esta concepción equivocada es

---

(4) Linares, Juan Francisco "El comercio interprovincial y los poderes provinciales en un reciente fallo". J.A. - Doctrina - 1968 - V - 716.

la que ha llevado a la mayoría de las provincias a descuidar la importancia del Comercio Exterior como instrumento idóneo para el desarrollo de las economías regionales", las Provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones y Santa Fe, firmaron el 8 de junio de 1984, en Iguazú un Convenio interprovincial que dio nacimiento a la CRECE-NEA. Entre Ríos se incorporó luego.

Dicha Comisión se configuró como una Corporación Pública Interprovincial, con la misión de:

- Llevar adelante cursos de acción tendientes a lograr la federalización del Comercio Exterior que permita a las Provincias un mayor manejo de los mecanismos de decisión e instrumentación del área.
- Proponer y difundir objetivos de políticas comerciales comunes de la región orientadas hacia los mercados internacionales.
- Fomentar la integración regional de los sectores públicos y privados del área y la utilización de mecanismos locales para la exportación e importación.
- Optimizar la presencia regional mancomunada en misiones comerciales, ferias y exposiciones en el exterior y promover la realización de eventos, de idénticas características en la región.
- Participar activamente en el análisis de las decisiones que en materia de intercambio internacional adopten los

organismos nacionales, cuando influyan sobre los objetivos definidos para la región; solicitando la intervención que en tal sentido debe otorgarse a los Estados Provinciales.

Las Provincias se comprometieron a constituir un Fondo para el Desarrollo del Comercio Exterior de la Región NEA Litoral.

La organización del ente es sencilla. Cuenta con un Presidente y Vicepresidente, anual y rotativo.

Sesiona con un quorum de cuatro de sus miembros con derecho a voto y las decisiones se adoptan por unanimidad.

Se reúne una vez al mes, siendo la sede de la CRECE-NEA, la de su Secretaría Ejecutiva, a cargo actualmente del CFI.

### 3. Los Tratados y Acuerdos Regionales.

Antes se puso de manifiesto el movimiento iniciado por las provincias argentinas orientado a la configuración de regiones concertadas con el objeto de lograr una progresiva integración regional y nacional.

Teniendo en cuenta que los objetivos de los citados Tratados y Acuerdos incorporan temáticas vinculadas al comercio exterior parece conveniente relevar los mismos.

#### 3.1. Tratado de Integración del Norte Grande Argentino.

Firmado el 15 de mayo de 1987, por las provincias de Cata-