





REFORMA CONSTITUCIONAL  
DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

MATERIALES PARA  
SU DEBATE Y DISCUSIÓN



**CRISTIAN ALTAVILLA**  
Coordinador

# **REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA**

## **MATERIALES PARA SU DEBATE Y DISCUSIÓN**

Autores

**MARÍA GABRIELA ÁBALOS – CRISTIAN ALTAVILLA**  
**PEDRO GOYOCHEA – ANALÍA PORRAS**  
**ENRIQUE A. STOLLER**

Presentación a cargo del Gobernador

Ricardo Quintela

La reproducción de este libro, ya sea total o parcial, en forma idéntica o con modificaciones, escrita a máquina por el sistema Multigraph, mimeógrafo, impreso, etc., que no fuera autorizada por esta Editorial o el compilador de la obra, es violatoria de derechos reservados. Toda utilización debe ser solicitada con anterioridad.



**ADVOCATUS**

Obispo Trejo 181 – Córdoba  
editorial@advocatus.com.ar

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en Argentina

## A MODO DE PRESENTACIÓN

La Constitución de La Rioja es el producto de una construcción histórica, social y política que en el derrotero de la institucionalidad local, consolidó una democracia perfilada en las claves del constitucionalismo social.

Cada época histórica marcó una impronta cultural propia, en ella el derrotero de los constituyentes buscaron en el diseño normativo, dar respuesta a las necesidades sociales. La declaración de la autonomía provincial en 1820 es el punto de partida del derrotero constitucional de la provincia que, se ensambla con el primer texto del año 1855 bajo el paradigma sustentando en el liberalismo político y económico.

Promediando la década del 40 del siglo XX irrumpe popularmente el movimiento nacional justicialista, con una nueva visión del rol del Estado y, con ello el diseño normativo de una nueva Constitución Federal y por ende provincial. Para el maestro Zaffaroni la Constitución de la Nación de 1949 ratificó “la irrevocable decisión de constituir una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”. La Rioja dotó a su institucionalidad los nuevos aires del constitucionalismo social, que significaron colocarnos en la vanguardia de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos.

Lamentablemente la intolerancia política, afectó a nuestro sistema democrático, los golpes de Estado fueron un atajo a la soberanía popular y la Constitución vio alterada su plena vigencia y, en muchas ocasiones sustituidas por estatutos de naturaleza corporativa y de una marcado esquema represivo contrario a las garantías constitucionales.

Pero a partir del retorno de la democracia en 1983, los aires de un tiempo de esperanza despertó la necesidad de dotar a La Rioja de una nueva Constitución, la reforma de 1986 fue el sendero que nos permitió recuperar el sentido de la historia institucional y política de nuestro pueblo, contribuyendo a una nueva democracia basada en la activa participación popular.

En este contexto del siglo XXI, la Constitución de La Rioja, nos sigue marcado el rumbo, pero también, nos interpela como sociedad para ir en la búsqueda de aquellas periferias sociales que, a pesar de sus existencias no tienen una visibilidad normativa y que nos reclaman tener el oído atento a sus necesidades.

Ese oído atento exigirá una profunda sensibilidad social que seguramente madurará en un tiempo nuevo, para discernir sobre la procedencia de una nueva reforma constitucional que no reproduzca a decir del autor MERCADO LUNA “un asunto lejano e incomprendido por los habitantes de la ciudad”, sino que contribuya a mejorar la calidad de vida de las riojanas y riojanos en un verdadero federalismo, en un sostenible desarrollo y un definitivo régimen de libertad y justicia social.

**Ricardo Quintela**

Gobernador



## PRÓLOGO A MODO DE INTRODUCCION

SERGIO DIAZ RICCI

*“Le peuple a toujours le droit de revoir,  
de réformer et de changer sa Constitution.  
Une génération ne peut assujettir à ses lois  
les générations futures”* (art. 28)  
Constitución francesa de 1793

La Rioja ha dado inicio a un proceso de reforma parcial de la Constitución provincial.

El procedimiento de reforma constitucional encierra en sí mismo un significado de enorme trascendencia en una democracia. Es uno de los momentos más importantes en la existencia de una comunidad política. Las disposiciones constitucionales, en definitiva, expresan, en forma de normas, aquellas decisiones políticas colectivas fundamentales que influirán en la vida de las personas. El proceso de reforma constitucional trasluce la esencia democrática de un sistema político. Es fundamental que la comunidad política en general y los destinatarios de las normas, en particular, participen, acepten y encarnen esas normas constitucionales, de lo contrario el intento será un fracaso porque, en el fondo, no se logró un compromiso social y político suficientemente consistente para concretizar la promesa constituyente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vid. DIAZ RICCI, Sergio: *Teoría de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires-México, Ediar-UNAM, 2004.

Este Prólogo se propone hacer una introducción al significado jurídico y político de una reforma constitucional. No nos ocuparemos del contenido particular de la reforma constitucional propuesta por la Cámara de Diputados de La Rioja, de ello se ocupan con solvencia los autores de esta publicación sino profundizar de su dimensión procedimental y en su relevancia e institucional.

Empecemos con lo primero: la dimensión procedimental. Una Constitución presenta una gran singularidad jurídica porque es el único instrumento normativo que prevé en su propio texto el procedimiento de revisión de sí mismo. Lo habitual es que el proceso de elaboración normativa se encuentre regulado en un documento normativo de nivel superior a la norma a elaborar. Mientras una Constitución contiene dentro de sus propias normas las disposiciones que regulan su propia reforma, o sea, la forma de elaboración de las normas constitucionales.

La técnica jurídica de la reforma constitucional fue introducida en Norteamérica. En efecto, el *Amending Power* fue toda una novedad técnico-jurídica. El primer texto constitucional que incorporó un procedimiento especial para su propia reforma fue la Constitución de Maryland de 1776 y sirvió de referencia a los XIII Artículos de la Confederación (art. XIII) de 1777, de allí pasó al Artículo V de la Constitución federal de 1787<sup>2</sup> desde donde adquirió general aceptación y difusión. En todos los casos el Parlamento tiene una intervención relevante.

Con esa misma finalidad, la Constitución de La Rioja regula el procedimiento de reforma constitucional en sus artículos 175 a

---

<sup>2</sup> Art. V: El Congreso, cuando quiera que dos tercios de ambas Cámaras lo consideren necesario, propondrá enmiendas a esta Constitución, o, a requisición de las Asambleas Legislativas de dos tercios de los diversos Estados, convocará una Convención para que proponga enmiendas, las cuales, en cualquier caso, serán válidas para todo intento y propósito, como parte de esta Constitución, una vez ratificadas por las Asambleas Legislativas de tres cuartos de los Estados, o por Convenciones en tres cuartos de los mismos, según uno u otro modo de ratificación sea propuesto por el Congreso; considerando que ninguna enmienda que sea hecha antes del año 1808 ocho podrá afectar en forma alguna a las cláusulas primera y cuarta de la novena sección del artículo primero; y que ningún Estado, sin su consentimiento, será privado de su igual sufragio en el Senado.

177. Prevé dos mecanismos para llevar a cabo una revisión constitucional: (a) la llamada “enmienda” para casos de modificaciones de no más de tres artículos (art. 177); (b) la “reforma constitucional” propiamente dicha para modificaciones de mayor extensión (arts. 175 y 176).

Una reforma constitucional es el resultado de un “*acto múltiple y complejo*” donde son necesarias varias voluntades para lograr un efecto y ninguna, por si sola, puede conseguir el resultado. Estas fases encadenadas se observan en ambos procedimientos de revisión constitucional regulados por la Constitución riojana.

- a) Para la llamada “enmienda constitucional”, reglada por el art. 177<sup>3</sup>, se exige dos voluntades: la primera, una ley de proposición de enmienda que no puede exceder de tres artículos, aprobada por una mayoría calificada de dos tercios de miembros de la legislatura; la segunda, que tal proposición de enmienda sea ratificada por consulta popular (art. 84 inc. 1). Esta vía fue aplicada en 1987, en 2006 y en 2009<sup>4</sup>.
- b) Para el caso de una reforma de mayor extensión la Constitución prevé la intervención de tres voluntades: la Cámara de Diputados, el electorado y la Convención constituyente. Las reformas constitucionales de 1986, 1998, 2002 y 2008 aplicaron este procedimiento.

Estas tres instancias o momentos constituyentes deben integrarse para lograr como resultado final la auténtica la expresión de la

---

<sup>3</sup> Artículo 177: Enmienda. La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de lo dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice. Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años.-

<sup>4</sup> En el año 2019 por ley 10.161 la Legislatura propuso la modificaciones de dos artículos (120 y 171) que fueron sometidos a una Consulta Popular celebrada el 20 de enero de 2019. Esta última fue cuestionada judicialmente y llegó a la CSJN que invalidó la misma en el Caso “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo” (Fallos: 342:343, 23/03/2019).

voluntad del poder constituyente provincial. Nos detendremos brevemente a analizar este esquema de formación de la voluntad constituyente porque es el que está en curso en este momento en La Rioja.

(I.-) Etapa legislativa: La Cámara de Diputados de La Rioja con fecha 15 de diciembre del 2022 ha sancionado la ley N° 10.609, promulgada por el Poder Ejecutivo por Decreto 117 (03/02/2023) y publicada en Boletín Oficial N° 12.033 (Viernes 03 de Febrero de 2023, pp. 3-4)<sup>5</sup>.

Con el dictado de la Ley 10.609 por la legislatura local (y su correspondiente promulgación por el Poder Ejecutivo) se dio inicio al proceso constituyente. Es la primera etapa que podemos denominar “moción o proposición de reforma constitucional” ya que este acto legislativo, aunque por su forma es una ley, sin embargo, es de naturaleza diferente a una ley ordinaria tanto por su contenido como por un dato formal porque se exige una mayoría agravada. Por su contenido, es peculiar porque no es una norma directamente aplicable, completa y definitiva, pues sólo pone en marcha un proceso de normación singular de diferente naturaleza al propio de la formación de una ley, es tan singular que la propia constitución impide al Gobernador la posibilidad de ser vetada<sup>6</sup>. Esta “ley” apenas da inicio a lo que podría o no concluir con el dictado de una norma constitucional, superior a una norma legal, si se cumplen los otros recaudos formales. Por esta razón la producción de la normativa constitucional no queda en las exclusivas manos de la legislatura. Claro que esta voluntad inicial es muy importante no solo porque da arranque al proceso reformador sino, además, porque determina la extensión de la reforma: total o parcial. Cuando es parcial, como este caso, debe dar otro paso adicional: señalar los puntos de la reforma, o sea, las materias o artículos que serán objeto de revisión.

La intervención de la Cámara de Diputados no le quita naturaleza constituyente a la voluntad legislativa. El hecho que sea un órgano constituido, no le excluye de intervenir en el proceso cons-

---

<sup>5</sup> Vid: <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2023//2023-02-03.pdf>

<sup>6</sup> En el art. 176 dispone que “Sancionada la ley y comunicada al Gobernador, este no podrá vetarla y deberá convocar a elecciones para elegir los Convencionales Constituyentes de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y en la ley”.

tituyente, como ocurre con el Parlamento en muchos otros países, aunque su labor se halla reducida a la primera etapa del proceso reformador, lo que es relevante porque es un cuerpo representativo investido también de legitimidad democrática por haber sido elegido por el voto popular. Es una regla constante que las constituciones exijan una mayoría calificada, generalmente de dos tercios de los miembros integrantes del cuerpo, como una manera, por un lado, de forzar el consenso entre los partidos políticos con representación parlamentaria y, por otro lado, conferir a una minoría de un tercio la posibilidad de bloquear el inicio de una reforma constitucional.

La doctrina constitucional argentina no ha logrado clasificar la función propia del órgano parlamentario porque parte de un apotegma que se repite como mantra: el parlamento es un poder constituido y no puede tener cabida en la noción de poder constituyente, por tanto, para la doctrina canónica el poder constituyente (como un entidad subjetiva) debe ser algo diferente (y superior) a los poderes constituidos.

Pero a poco que advirtamos que el sujeto del poder constituyente es el pueblo, entonces, desde una perspectiva funcionalista (como función constituyente popular) no podemos negar que el parlamento también es una manifestación de la sociedad en el sentido hegeliano de concreto (singular) universal. Por ello, no hay ninguna reforma constitucional que no tenga como protagonista al Parlamento.

Por partir de una premisa aparente --un poder constituido es algo subjetivamente diferente del poder constituyente—, para superar este *intrínquilis*, se ha recurrido a un artificio: la doctrina del poder “preconstituyente”<sup>7</sup>. Una denominación carente de contenido porque no dice ni define nada. Sin embargo, aquí no podemos desa-

---

<sup>7</sup> Caso Soria de Guerrero, J vs. B.y V. Pulenta Hnos (Fallos 256:558/1963); Caso Ríos, Antonio Jesús, s/Recurso de Hecho; s/Nulidad Parcial de Reforma Constitucional – Medida de No Innovar” (Fallos 316:2743); Caso Polino, Héctor y otro c/ PEN (Fallos 317:335/1994); Caso Romero Feris, José c/ Estado Nacional (PEN) (Fallos: 317:716); Caso Fayt, Carlos (Fallos 322:1616/1999); Caso Zavalía, Jose Luis c/ Santiago del Estero-Estado Nacional s/amparo (Fallos: 329:1898/2006); Caso Colegio de Abogados de Tucumán c/ H. Convención Constituyente de Tucumán y otro s/inconstitucionalidad (Fallos: 338:249/2015); Caso Schiffrin, Leopoldo c/ PEN s/acción meramente declarativa (Fallos: 340:257/2017).

rollar nuestra crítica esa idea vacía de contenido<sup>8</sup> sino sólo afirmar, a partir de una noción de función constituyente, que el poder legislativo a través de la forma de ley --por cierto, una ley *sui generis*-- ejerce una porción del poder constituyente reformador.

Incluso la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha caído en este error, por ejemplo en el Caso “Schiffrin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/acción meramente declarativa” expresa: “... Este modo de interpretar las interrelaciones entre las atribuciones pre-constituyentes y las reformadoras, al amparo de prestar deferencia con respecto a las declaraciones del Congreso de la Nación desplazaría las competencias privativas de la Convención, invirtiendo la relación entre poder constituido y poder constituyente reformador (§ 12) ...En un sistema como el argentino, de Constitución codificada y reforma dificultada, el Congreso de la Nación ejerce una función pre-constituyente y la Convención Reformadora actúa como poder constituyente derivado” (§ 27) (Fallos 354:257/2017). Es claro que esta consecuencia es más perniciosa que la premisa, porque atribuye la plenitud del poder constituyente a un cuerpo representativo que ni siquiera tiene un ulterior refrendo popular de la reforma, además, se soslaya que el sujeto titular es el pueblo que se manifiesta en su completa genuinidad en el momento de elegir a sus representantes entre los partidos políticos que integrarán la Convención reformadora.

La posición institucional del parlamento es diferente según el modo en que intervenga en el procedimiento de reforma constitucional. El derecho constitucional comparado nos ofrece cuatro modelos básicos de actuación del cuerpo legislativo en el proceso de elaboración de normas constitucionales: sistema alemán, italiano, escandinavo y francés.

---

<sup>8</sup> Si nos propusiésemos emular a Zenon de Elea, tendríamos que argumentar, para ser coherentes, que tampoco el poder judicial, que es un poder constituido --carente de legitimidad democrática directa-- podría cuestionar una reforma constitucional emanada de la Convención como depositaria de la totalidad de poder constituyente popular, sin embargo, los Fallos arriba señalados mas los numerosos casos a nivel provincial, exigen una explicación mas apropiada.

1. Sistema Alemán o de la decisión parlamentaria única: Aquí la reforma tiene lugar con la sola intervención del Parlamento que toma la decisión en un único acto con una mayoría calificada, generalmente de las dos terceras partes de sus miembros, como una forma de marcar así una diferencia formal con la legislación ordinaria y forzar un alto grado de consenso.
2. Sistema Italiano o de la doble deliberación del parlamento: Se asemeja al modelo anterior, con la diferencia que requiere una doble lectura parlamentaria con decisiones separadas por un intervalo de tiempo (v.g, la Constitución italiana de 1947, cuyo art. 138 exige dos deliberaciones sucesivas espaciadas por un intervalo de tres meses).
3. Sistema Escandinavo o de dos parlamentos sucesivos: Aquí la reforma es adoptada dos Parlamentos diferentes y sucesivos: 1) en un primer paso, una vez aprobada de la iniciativa de reforma por el Parlamento, éste se disuelve. 2) un segundo momento está a cargo de un Parlamento renovado por nuevas elecciones. En este nuevo Parlamento tiene lugar la deliberación y votación definitiva de la reforma constitucional. Con la disolución y subsiguiente elección de un nuevo Parlamento se acude a la opinión popular que, a través de la votación directa del pueblo, expresa su posición al elegir a nuevos parlamentarios. Esta modalidad recoge la práctica inglesa que, para modificar alguna ley de relevancia constitucional, se procede a la disolución del Parlamento para consultar la opinión del electorado que se plasma en la composición del nuevo Parlamento.
4. Sistema Francés o de la Asamblea Especial o Convención: Se denomina sistema francés porque fue aplicada por la mayoría de las Constituciones francesas de finales del Siglo XVIII y del Siglo XIX. Consiste en que junto al Parlamento ordinario se procede a la elección de una Asamblea representativa especial, extraordinaria y transitoria -- Convención constituyente-- , dotada de directa

legitimación democrática cuya única finalidad es dictar normas constitucionales.

Este es el modelo seguido tanto por la Constitución nacional (art. 30) como por la constitución riojana para llevar a cabo una reforma constitucional. De esto nos ocuparemos más adelante en la tercera etapa.

(II.-) Etapa electoral: Un momento democrático esencial en el proceso reformador, que no suele darse la importancia que merece, es la intervención del electorado que con su voto decide el destino de la reforma que resultará de la cantidad de convencionales obtenida por los partidos políticos según su respectivo respaldo electoral.

La primera etapa legislativa tiene el efecto de ignición, vale decir da impulso a la iniciativa que pone en marcha el proceso pero que no es definitiva porque aún cuando emana de representantes elegidos por el voto popular, seguidamente, se acude a recabar de manera directa la participación del pueblo que, como electorado, elegirá a los representantes *ad hoc* que conformarán la asamblea constituyente.

Entre esta primera voluntad y la final en manos de la Convención constituyente se interpone el protagonista principal, el sujeto democrático que proporciona legitimidad sustancial a todo el proceso constituyente: el electorado. En la instancia electoral emerge de manera directa la voluntad popular. Este es el momento democrático por antonomasia, donde se hace presente el pueblo para ejercer y manifestar su voluntad constituyente. Este paso es el más importante del proceso reformador, donde se manifiesta de manera explícita, expresa y auténtica la legitimación democrática que, además, determina el sentido de la voluntad constituyente, que puede divergir de la propuesta legislativa. En efecto, la voluntad mayoritaria podría, incluso, ser contraria a la reforma constitucional propuesta, como ocurrió en Misiones en el año 2006. Esta reforma había sido impulsada por ley de la legislatura, sin embargo, el resultado electoral fue adverso a la reforma. La Convención constituyente, compuesta por 35 miembros, la mayoría fue obtenida por representantes opuestos a la reforma, de modo que una vez instalada la convención reformadora se rechazó la “iniciativa de reforma” propuesta por la ley en una sesión del 15 de noviembre de 2006.



(III,-) Etapa convencional o Asamblea extraordinaria: Para llevar a cabo la labor de elaboración de nuevas normas constitucionales siempre es necesario recurrir a la intermediación de un cuerpo representativo. Como vimos más arriba podría ser el Parlamento ordinario o, como en el sistema francés, puede encomendarse esta labor final a cuerpo especialmente elegido al efecto. En ambos casos esta función *ad hoc* se la distingue con la calificación de “constituyente”. La naturaleza de ambos, es en el fondo, 20| la misma: un cuerpo de representantes surgidos de los partidos políticos en elecciones populares a quien se encarga la específica tarea de producción de la normativa constitucional. La más significativa diferencia es que, en un caso, es el Parlamento ordinario quien interviene en la función constituyente mientras que, en el otro, aparece un cuerpo especial elegido exclusivamente para tal finalidad y que se disuelve una vez concluida su labor.

En todo caso, siempre resulta necesaria la intervención de un cuerpo de representantes elegidos por voto popular, que cumpla la función de redacción normativa, es decir, que convierta las decisiones políticas adoptadas en el seno del cuerpo, en normas jurídico-constitucionales vinculantes revestidas de supralegalidad, de este modo se asegura la mayor legitimidad democrática a la reforma<sup>9</sup>.

Este modelo se caracteriza por atribuir la elaboración y redacción concreta del contenido de la reforma constitucional --generalmente iniciada por el órgano legislativo-- a un cuerpo representativo especial y transitorio. La institución de una asamblea distinta y extraordinaria persigue, precisamente, el propósito de sustraerle al parlamento ordinario la posibilidad de revisar la Ley Suprema.

---

<sup>9</sup> Hay que tener presente que en la Convención unas veces se logran acuerdos y compromisos novedosos, originales, no previstos; o, cuando no hay acuerdos, simplemente se dilata la decisión o se trasfiere a la ley, o sea, al legislador, la definición del contenido (llamados compromisos dilatorios). Son contenidos inesperados que luego el electorado debiera tener algún medio para ratificar o convalidar la reforma (como ocurre en las llamadas “enmiendas constitucionales”). Se puede traer a colación el caso de la Constitución Española de 1978 donde partidos de convicciones republicanas (PSOE, Comunista, Izquierda Unida, Izquierda republicana, etc.) aceptaron una monarquía constitucional, inconveniente que fue saneado por la referendium popular, ratificatorio del texto constitucional acordado.

El establecimiento de un cuerpo representativo especial es de influencia francesa marcado por la idea un sujeto diferente separado, lógica y orgánicamente, del parlamento ordinario. Por lo tanto, parte importante de la función constituyente se asigna a una asamblea especial, distinta del parlamento que, en tanto órgano constituido, se halla impedido de elaborar normas constitucionales.

Esta asamblea de representantes extraordinarios, elegidos especialmente para una función constituyente, ha recibido la denominación de “convención”. Si bien es una modalidad típica del constitucionalismo francés revolucionario, fue llevado a la práctica en Norteamérica con el dictado de las primeras constituciones tanto a nivel estatal como federal.

En efecto, el modelo de enmienda constitucional con intervención de una Convención reformadora especialmente elegida para tal misión, fue consagrado por la Constitución de Massachusetts de 1780, luego, acogido parcialmente en la Constitución Federal norteamericana de 1787 que requirió la posterior ratificación por los Estados particulares por imperativo de la estructura federativa del Estado (art. V)<sup>10</sup>.

La conformación de una Convención constituyente, como órgano extraordinario y transitorio, tiene un doble propósito. Por un lado, receptar una directa expresión de la voluntad popular a través de la elección de representantes y, por el otro, que ésta sea

---

<sup>10</sup> Después de la Declaración de la Independencia en 1776, la ex-colonia de Massachusetts carecía de Constitución. Para lo cual la Corte General de Boston --asamblea representativa legislativa ordinaria-- se creyó con facultades suficiente para llevar a cabo esta tarea. Su proyecto fue sometido a las *Town Meetings* (asambleas primarias de vecinos de los municipios) que lo rechazaron por entender que aquélla no tenía competencia para dictar una Constitución. En su lugar se convocó al pueblo para que apruebe la necesidad de dictar una Constitución (primera aprobación de una iniciativa constituyente popular) y proceda a elegir una Convención popular propiamente dicha, formada por representantes especiales con mandato exclusivo de elaborar un proyecto de nueva Constitución. Este texto, obra de esta Convención, fue finalmente sometida a una ratificación popular que aprobó en 1780 la Constitución de Massachusetts (cf. BORGEAUD, Charles: *ÉTABLISSEMENT ET RÉVISION DES CONSTITUTIONS EN AMÉRIQUE ET EN EUROPE*, Paris, Thorin et Fils Editeurs, 1893, p. 8).

un cuerpo transitorio y diferente del parlamento ordinario (ocupado del dictado de normas legales) como un modo de sustraerle al legislador la elaboración de disposiciones constitucionales, ahora en manos de un cuerpo representativo, subjetivamente distinto, facultado para dictar tales normas de jerarquía suprallegal.

La Constitución riojana se adscribe a este último modelo en esta reforma constitucional. El art. 175 instala a este cuerpo representativo extraordinario en estos términos: “*El Poder Constituyente será ejercido por una Convención integrada por igual número de miembros que la Cámara de Diputados y será el órgano competente para reformar esta Constitución en forma parcial o total*”. Dejando de lado la expresión que el poder constituyente reside en una Convención, que criticamos más arriba, es claro que la voluntad de ésta no es omnímoda sino que debe integrarse a la voluntad legislativa expresada en la ley de reforma. Forma parte de un acto complejo y múltiple, razón por la cual el art. 176 señala una limitación: “*La Convención no podrá incluir en la reforma otros puntos que los expresados en la Ley de Convocatoria*”, aunque le confiere cierta autonomía en cuanto “*no está obligada a modificar, suprimir o complementar las disposiciones de la constitución cuando considere que no existe necesidad o conveniencia de la reforma*”, es decir, podría lisa y llanamente decidir no llevar adelante la reforma. Así como reconoce autonomía para que “*La Convención, en su primera sesión, fijará el término que estime necesario para desempeñar su cometido, el que no podrá exceder de un año desde la fecha de su constitución*”.

Las decisiones que adopte la Convención constituye el paso final porque, a tenor del art. 176 *in fine*: “*La Convención sancionará, promulgará y publicará sus decisiones, que deben ser observadas como la expresión de la voluntad popular*”, es decir, completa el tercer paso del itinerario constituyente.

En resumen, el proceso de reforma constitucional es un acto múltiple y complejo de tres etapas cuya finalidad es garantizar que las nuevas normas constitucionales sean la expresión democrática auténtica del poder constituyente provincial.

El curso de este proceso de revisión encubre una dimensión institucional trascendente. Todo este procedimiento, en su forma

y en el fondo, tiene la finalidad de garantizar la manifestación democrática del pueblo en la configuración de la organización constitucional del Estado.

Este objetivo cumple una función socio-jurídica de enorme valor: que los destinatarios de las normas constitucionales --la comunidad política y las elites gobernantes-- asuman el compromiso de acatamiento, cumplimiento y observancia. Este es el sino aciago del derecho constitucional. Si los destinatarios de la norma no la aceptan o la desprecian (como ocurrió en la sociedad argentina en las décadas de los años '60 y '70), entonces, las normas constitucionales pierden sustento social y carecen de arraigo. Tuvimos que vivir el cataclismo de la última dictadura para comprender la importancia vital de los valores constitucionales que vivifican y sostienen la convivencia democrática en libertad, justicia y respeto de los derechos humanos.

De eso trata, precisamente, un proceso de reforma constitucional: movilizar la conciencia colectiva para tomar las decisiones que modifiquen, perfeccionen y adecuen la organización social y política que un pueblo, en un determinado tiempo histórico, considere necesarias y convenientes para su convivencia política, aquí y ahora.

Es cierto que un grupo de principios rectores y valores superiores hacen a la esencia e identidad de un estado constitucional sin los cuales éste pierde su razón de ser (*enabling conditions*, en expresión de Habermas), pero hay otros asuntos que resolvieron cuestiones en un contexto histórico que se ha modificado o que la aparición de nuevos desafíos sociales exigen tomar decisiones fundamentales (ambiente, consumidor, intimidad). Decisiones del pasado puedan necesitar adaptación a nuevas realidades y circunstancias.

En efecto, la Doctrina de la Revisión de las Constituciones nació influida por la idea de Thomas Jefferson que las transformaciones políticas y sociales provocadas por el cambio vital del elemento humano señalan la conveniencia de prever las modificaciones en la

normativa constitucional porque “los muertos no tienen derechos ni poderes”<sup>11</sup>.

La justificación de los cambios constitucionales se apoya sobre el “derecho a la autodeterminación de las generaciones” predicada por Jefferson. Esta idea estuvo presente entre los pensadores de la Revolución Francesa como lo señaló Lafayette en su proyecto de Declaración de Derechos ante la Asamblea Nacional Francesa de 1789<sup>12</sup>. Tengamos presente que Jefferson era embajador de EEUU en París durante la revolución francesa. Este principio quedó plasmado de manera categórica en la Constitución francesa de 1793 cuyo art.

---

<sup>11</sup> La tesis de las generaciones aplicada a la reforma constitucional fue formulada por JEFFERSON (BÜHLER, F.: *Verfassungsrevision und Generationenproblem. Studien zur Verfassungsrevisionstheorie Thomas Jeffersons*, Freiburg, Universitätsbuchhandlung, 1949; también en Th. Jefferson: *Autobiografía y otros escritos*, Madrid, 1987). También MURSWIEK, D.: *Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1978. Véase también TOSCH, E.: *Die Bindung des Verfassungsändernden Gesetzgebers an den Willen des Historischen Verfassungsgeber*, Berlin, Duncker und Humblot, 1979 (cit. por RIGAUX, ob.cit., p.248). Para que los muertos no puedan, a través de la Constitución, imponer su voluntad contra los vivos (cf. DE VEGA, Pedro: LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA PROBLEMÁTICA DEL PODER CONSTITUYENTE, Madrid, Ed. Tecnos, 1985, p. 58), una Constitución debe ser tan esquemática que tenga preparado un medio por el cual cada sucesiva generación pueda enmendarla, poniéndola de conformidad con sus propias costumbres y opiniones (TOSCH, E.: *Die Bindung des Verfassungsändernden Gesetzgebers an den Willen des Historischen Verfassungsgeber*, Berlin, Duncker und Humblot, 1979 cit. por RIGAUX, ob.cit., p.248). En la misma línea Thomas PAINE para quien “Son los vivos los únicos que tienen algún derecho en él (mundo). Lo que puede considerarse adecuado y juzgarse oportuno en una época, puede considerarse erróneo y juzgarse inoportuno en otra. En esos casos, ¿quienes han de decidir, los vivos o los muertos?”, en *Derechos del Hombre*, Madrid, Alianza Ed., 1984 (Trad. F. Santos Fontenla), p. 40.

<sup>12</sup> LA FAYETTE sostuvo que: “Como la introducción de los abusos y el derecho de las generaciones que se suceden, precisan de la revisión de todo establecimiento humano, debe ser posible para la Nación disponer, en ciertos casos, de una convocatoria extraordinaria de diputados cuyo único objeto sea examinar y corregir los vicios de la constitución si ello fuere necesario” (en la sesión del 11.7.1789, en *Archives Parlementaires*, 1ra. serie, vol. VIII, p. 222; cit. por CARRE DE MALBERG, Raymond : *TEORIA GENERAL DEL ESTADO*, Bs.As., Ed. Albatros, p. 1185).

28 expresaba: “*le peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures*”<sup>13</sup>.

La doctrina de las generaciones aporta la explicación socio-histórica de los cambios constitucionales. La idea de generaciones es recogida por algunos textos constitucionales. Así por ejemplo, la reforma constitucional argentina de 1994 introduce este concepto en el art. 41 que expresa: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.”, reproducido por el art. 68 de la Constitución riojana.

Precisamente, que los representantes del pueblo riojano hayan considerado conveniente una revisión constitucional y, consecuentemente, sancionado la ley 10.609 que pone en movimiento un proceso de reforma constitucional forma parte del ejercicio genuino de su autodeterminación constituyente por un estado provincial.

Acertadamente este libro, intitulado “Reforma Constitucional de provincia de La Rioja” lleva como subtítulo “Materiales para su debate y discusión”, porque expone los contenidos a reformar promovido por la Cámara de Diputados. ¡Excelentes trabajos de exposición, análisis y comentarios de prestigiosos autores se hallan aquí expuestos para la consideración del ciudadano de La Rioja.

Todos los temas propuestos se desarrollan con un rigor científico que posibilita un debate público serio y motivador. María Gabriela Ábalos proporciona el marco general en “El constitucionalismo provincial y el margen de apreciación local”. Cristian Altavilla se introduce en “La propuesta de reforma de la Constitución riojana en el contexto del Derecho Constitucional Subnacional Argentino” con algunas consideraciones sobre su naturaleza y alcance. Por su parte, Pedro Goyochea explica “Constitución de La Rioja: La necesidad de su reforma en el contexto del Siglo XXI”, complementada con “Reflexiones para un nuevo paradigma de la

---

<sup>13</sup> Este principio es recogido por la Constitución mexicana cuyo art. 39, párrafo final, dice “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

representación política” que escribe Analía Porras. Finalmente, Enrique Stoller analiza la reforma propuesta desde la perspectiva general en “Sobre un derecho constitucional para el siglo XXI”.

El Derecho no debe renunciar a dirigir los cambios políticos y sociales, orientándolos de modo que se mantenga dentro de los cauces democráticos. Una publicación de este tipo es una valiosa contribución para promover e iluminar a la voluntad popular porque se dirige a informar a la opinión pública y a crear el ambiente adecuado para el ejercicio de la función constituyente necesario para la reflexión colectiva del pueblo riojano.

Esta publicación es un invaluable aporte para el “clima constituyente” necesario para motivar el compromiso social con la normativa que se va a dictar en beneficio de la comunidad política riojana. Un tiempo que una comunidad decide reflexionar y mirar hacia el futuro en un contexto de paz social y de seguridad y previsibilidad jurídicas.

Todo proceso constituyente, como este que ha iniciado la provincia de La Rioja, requiere crear un ambiente de discusión y debate en la sociedad en donde van a concretarse y encarnarse, en definitiva, las decisiones que se hayan de tomar. Las formulaciones normativas sólo recogen, formalizan jurídicamente, decisiones colectivas adoptadas a través de un cuerpo representativo. Este libro es un servicio a la opinión pública y una contribución muy necesaria para crear el “clima constituyente” en que un pueblo toma las riendas de su destino y elige los caminos que los conducen al Bien Común.





# EL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL Y EL MARGEN DE APRECIACIÓN LOCAL

MARÍA GABRIELA ÁBALOS

**SUMARIO.** I. Introducción. II. El federalismo y las autonomías locales. III. Los condicionamientos al poder constituyente provincial. IV. El constitucionalismo provincial y sus etapas. V. El constitucionalismo provincial vigente y algunos aportes destacables. VI. El margen de apreciación local.

## I. Introducción

En todo sistema federal los estados locales pueden servir como laboratorio para profundizar experimentos sociales, económicos y de diversa índole, sin riesgos ni perjuicios para el resto del país<sup>1</sup>. En particular en el federalismo argentino, ello se manifiesta en la mayor extensión de poderes reservados en cabeza de los gobiernos locales, tal como dispone el art. 121 CN., en comparación con las potestades nacionales que son limitadas y expresas.

En este sentido, a lo largo de la historia constitucional argentina abundan los ejemplos de textos provinciales que se han adelantado a la Nación en el reconocimiento de derechos y garantías,

---

<sup>1</sup> Bernard Schwartz; "El federalismo norteamericano actual", Ed. Civitas; Madrid; 1984; pág. 116.

en la inclusión de institutos y órganos extrapoderes, que luego serían receptados expresamente en texto nacional<sup>2</sup>.

En el marco de este trabajo, se busca, por un lado, pasar revista a los distintos momentos en el ejercicio del poder constituyente provincial, y por otro lado, señalar sus principales características y aportes. Ello con el objetivo de reflexionar sobre la existencia y en su caso amplitud, del denominado margen de apreciación provincial en torno a la recepción y regulación de la autonomía local, señalando los desafíos que despiertan en el federalismo actual.

El referido marco se va delineando con las consistentes contribuciones de la doctrina que, en sintonía con la interpretación jurisprudencial más reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo reafirman y delimitan. Ese margen permite distinguir y defender notas sobresalientes en cada provincia que configuran e identifican las particularidades locales con proyecciones hacia el ámbito provincial y también municipal.

## II. El federalismo y las autonomías locales

**A.** Desde el comienzo de la conformación del Estado argentino estuvieron presentes particulares condiciones económicas,

---

<sup>2</sup> Sobre el constitucionalismo provincial argentino pueden verse a Pedro J. Frías, y otros; “Derecho público provincial”; Ed. Depalma; Bs.As.; 1985; de los mismos autores; “Las nuevas constituciones provinciales”; Ed Depalma; Bs.As.; 1989; Diego A. Giuliano; “Derecho Constitucional Provincial”, Ed. Ediar; Bs.As.; 2009, Antonio M. Hernández; “Derecho Público Provincial”; Ed. Lexis Nexis; Bs. As.; 2008; del mismo autor; “Federalismo y Constitucionalismo provincial”; Ed. Abeledo Perrot; Bs.As.; 2009; Antonio M. Hernández y Guillermo Barrera Buteler, coord.; “Derecho Público Provincial”; 2da. Ed.; Ed. Abeledo Perrot; Bs. As.; 2011, Néstor Losa; “Elementos de Derecho Público Provincial”; Ed. Geema; Bs.As.; 1996, Dardo Pérez Guilhou y otros; “Derecho Público Provincial y Municipal”; 2da. Ed.; 3 tomos; La Ley; Bs.As., 2003/2007; Ricardo Zuccherino y María Josefina Moreno Rithner; “Tratado de Derecho Federal, Estadual, Estatuyente y Municipal. Argentino y comparado”; 2da. Ed.; tomos I y II; Ed. Lexis Nexis; Bs.As.; 2007, Antonio M. Hernández; “Estudios de Federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México”; Ed. Rubinzal Culzoni; Santa Fe; 2018, entre otros.

geográficas, culturales, religiosas, políticas, que asociadas a las pasiones e ideologías imperantes fueron tejiendo la concepción de un federalismo original. La diversidad de factores impide encontrar una sola causa del federalismo. *“Nacido en la entraña del pueblo argentino constituye un fenómeno tan complejo, como la vida misma, con sus matices y sus desequilibrios”*<sup>3</sup>. A merced de propuestas centralistas, federales y confederales se puede distinguir entre el federalismo rioplatense basado en el modelo norteamericano y más cercano a la figura confederal, y el federalismo del interior liderado por Córdoba, llamada por su geografía y destino a ser el centro articulador, *“la provincia que vincula, relaciona”*<sup>4</sup>.

El texto constitucional de 1853 plasma esa búsqueda de conciliación entre los diversos intereses nacionales y provinciales. El conjunto de factores que tendían a la unidad y a la diversidad confluyen en una fórmula mixta, la conocida fórmula alberdiana de la unidad-federativa o federación-unitaria que pretendió responder a la conducción de los porteños orientada mayormente para Buenos Aires y no para todo el país, causa desencadenante que llevó a los hombres del interior a enarbolar la bandera del federalismo como último recurso para imponer su presencia en la conducción nacional. Pérez Guilhou expresa que nuestro federalismo es *“... propio de aquellos Estados que previamente han integrado uno mayor nacional, que se han visto distanciados, más que separados, por causas políticas”*<sup>5</sup>. Es un federalismo de

---

<sup>3</sup> Horacio Zorraquín Becú; “El federalismo argentino”; Ed. Perrot; Bs.As.; 1958; pág. 14.

<sup>4</sup> Carlos A. Segreti; “Federalismo rioplatense y federalismo argentino”; Centro de Estudios Históricos; Córdoba; 1995; Cuadernos 7 y 8; págs. 2 y 79. Opina este autor que “... el federalismo artiguista y cuya adopción se explica por necesidad carece de antecedentes históricos en la Banda Oriental y por ello tiene que ser copia y adaptación si se quiere. No ocurrirá lo mismo con el federalismo argentino, que es indudablemente producto histórico y de aquí su originalidad sin que con esto quiera decir creación de la nada, como se comprenderá”. (íbidem, pág. 34).

<sup>5</sup> Dardo Pérez Guilhou; “Nación y provincias: sus competencias”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “Atribuciones del Congreso Argentino”; Ed. Depal-

integración; es el modo que usan las provincias a fin de reclamar ante Buenos Aires una política integral para todo el país. No existe propósito de segregación, ni negación de la nacionalidad; muy por el contrario, es una forma de afirmar la nacionalidad.

**B.** De esta manera, la Constitución de 1853/60 acoge la forma federal de estado con las particularidades plasmadas en el texto constitucional (art.1), lo que importa una relación entre el poder y el territorio, en cuanto el poder se descentraliza políticamente con base física, geográfica o territorial<sup>6</sup>. Nace como un federalismo con notas unitarias y de base dual, conformado por dos órdenes de gobierno históricamente configurantes como son la Nación y las provincias, a lo que se suma con la reforma de 1994, un nuevo sujeto de la relación federal como es la Ciudad de Buenos Aires con su régimen de gobierno autónomo (art. 129). Por otra parte, se reconoce autonomía al régimen municipal pero dejándose en manos del poder constituyente provincial la regulación del alcance y contenido en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico financiero (art. 123).

Aparecen entonces delimitados tres sujetos del federalismo argentino que se relacionan directamente entre sí a partir del texto constitucional (nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en torno a la descentralización como fraccionamiento del poder en relación al territorio, cuatro órdenes de gobierno ya que se suman al nacional y a los provinciales, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de los municipios autónomos<sup>7</sup>.

---

ma; Bs.As., 1986; pág.77/78.

<sup>6</sup> Germán Bidart Campos; “Manual de la Constitución Reformada”; tomo I; Ed. Ediar; Bs.As; 1996; pág. 437. Ver también a Pedro José Frías; en Cuaderno de Federalismo, nro. XII; Instituto de Federalismo; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

<sup>7</sup> Antonio M. Hernández; “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”; en “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Instituto de Federalismo; Cba.; 2009; pág. 42. Del mismo autor ver también “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”; Ed. Depalma; Bs.As.; 1997; pág. 27.

Esta configuración del poder en relación al territorio se ve reforzada por la reforma de 1994 en la mayor participación dada a las provincias a través del ejercicio de facultades concurrentes y compartidas<sup>8</sup>. Sin embargo, se suma a la Ciudad Autónoma no solamente en el ejercicio de dichas atribuciones sino también en la distribución de competencias tributarias, lo que aumenta el grado de complejidad y en la misma proporción la necesidad de armonización entre los distintos órdenes de gobierno<sup>9</sup>.

La existencia de estos cuatro órdenes de gobierno se combina con el principio de unión que aglutina las diversidades locales dejando subsistir sus diferencias. Al decir de Burdeau “... *no solo que deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que además utiliza esa libertad para fundar la autoridad del poder federal*”<sup>10</sup>.

Por su parte, la interpretación jurisprudencial es configurante y fortalecedora del federalismo en tanto recuerda que es un sistema cultural de convivencia<sup>11</sup>, fundado en el principio de

---

<sup>8</sup> Ver entre otros de María Gabriela Abalos; “Autonomías provinciales: competencias y recursos”; en “A 25 años de la reforma constitucional de 1994; Suplemento de La Ley, Bs.As., noviembre de 2019; págs. 289 /302.

<sup>9</sup> María Celia Castorina de Tarquini; “El régimen federal y la reforma constitucional”; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisededos; “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”; t.II; ob.cit.; págs.337 y ss.

<sup>10</sup> George Burdeau; “Tratado de ciencia política”; tomo II; Libr. Generale de droit et de jurisprudence, Paris; 1949; pág. 389.

<sup>11</sup> CSJN. 4 de mayo de 2021 “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. Del voto de Rosatti y Maqueda (Considerando 3). Se reitera lo resuelto en causas como “La Pampa” (01/12/2017-Fallos 340:1695) y “Corrientes” (11/03/2021-Fallos 344:251) reafirmando que en ese sistema las partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento. Ver entre otros el comentario de María Gabriela Abalos, “Lecciones de federalismo. Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y facultades concurrentes en la interpretación jurisprudencial”. Suplemento de Derecho Constitucional ED. mayo de 2021.

lealtad o buena fe federal<sup>12</sup>. Se ocupa especialmente de reforzar la necesaria coordinación y concertación recíproca entre los cuatro órdenes de gobierno (Nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios)<sup>13</sup>.

C. En el sistema federal argentino las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno federal, según reza el art. 121, y gozan de una autonomía de primer orden, donde se encuentran en plenitud todos los rasgos característicos del concepto de autonomía, involucrando la descentralización política, de legislación, de autoorganización y de autogobierno pero con subordinación a un ente superior.

La autonomía provincial consiste en la *“facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, dictando sus instituciones con absoluta prescindencia de todo otro poder y de ejercer dentro de su territorio el poder absoluto y exclusivo de legislación y de jurisdicción con relación a todo otro asunto no comprendido en las atribuciones delegadas por la constitución al gobierno federal, respetando las garantías y limitaciones que la misma establece”*<sup>14</sup>. En ese sentido, en ejercicio de su autonomía

---

<sup>12</sup> CSJN. 4 de mayo de 2021 “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. Del voto de Rosatti y Maqueda (Considerando 4). Así expresan que este principio evita el abuso de las competencias de un estado en detrimento de los otros. Que *“... el ideario federal en el que descansa nuestro sistema de gobierno parte de la base de que el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios coordinan sus facultades “para ayudarse y nunca para destruirse”* (“Bazán”, 04/04/2019 Fallos 342:509 y “Telefónica Móviles Argentina”, 02/07/2019, Fallos 342:1061 voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 9).

<sup>13</sup> CSJN. 4 de mayo de 2021 “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. Del voto de los jueces Rosatti y Maqueda (Considerando 4).

<sup>14</sup> Arturo M. Bas; “El derecho federal argentino. Nación y Provincia”; T.I; Ed. Abeledo Perrot; 1927; pág.29. Agrega Barrera Buteler que las provincias son sujetos de la relación federal, y su autonomía tiene caracteres particulares: *“... se trata concretamente de autonomía política en el ejercicio de todas las potestades propias del gobierno de una comunidad, en tanto no afecte*

se dan sus propias normas fundamentales, con independencia del gobierno federal pero cumpliendo con las condiciones impuestas por la Constitución Nacional (arts.5 y 123 CN), la cual, como señala Cordeiro Pinto, ha limitado el poder constituyente originario de las provincias<sup>15</sup>.

Se trata de un poder constituyente condicionado por el ordenamiento superior, lo que supone para Castorina de Tarquini en coincidencia con las palabras de Sánchez Viamonte, que las provincias, luego de la Constitución de 1853/60, pasaron de “poder o voluntad constituyente” a “poderes constituidos” debido a que ese poder que ejercen es de segundo grado o secundario<sup>16</sup>.

En ese contexto, se resguarda un ámbito competencial propio, con un particular desarrollo por parte de cada provincia bajo el respecto de los cinco presupuestos impuestos desde los arts. 5 y 123 (régimen representativo y republicado, principios, declaraciones, derechos y garantías, administración de justicia, régimen municipal autónomo y educación primaria).

---

a otras comunidades federadas, ni al bien común general” (Ver a Guillermo Barrera Buteler; “Provincias y nación”; Ed. Ciudad Argentina, Bs.As., 1996; pág.39).

<sup>15</sup> Luis Cordeiro Pinto; “El Estado Provincial”; en Pedro J. Frías; “Derecho Público Provincial”; ob.cit.; pág.60. Comenta este autor que debe distinguirse en nuestro federalismo la soberanía atribuida al Estado Federal de la autonomía reservada a las Provincias, señalando que el comienzo de la diferenciación en el alcance de los términos y su significación data de una cita que Matienzo atribuía a Mitre quien habría expresado que “He sido defensor de la soberanía de las provincias y que ahora se llama autonomía. Yo mismo introduje la palabra autonomía para reemplazarla a aquélla, a fin de que no se equivocaran las provincias sobre el alcance de su jurisdicción” (pág.59).

<sup>16</sup> María Celia Castorina de Tarquini; “El federalismo”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “Derecho Público Provincial”; T.I; ob.cit.; pág.200 y 2da. Ed. Actualizada, ob.cit.. Advierte con acierto que “esta autonomía política sólo se pondrá de manifiesto en toda su plenitud en la medida en que vaya acompañada de una autonomía económica. Este es en primer lugar, un deber impuesto al gobierno nacional el cual, debe a través de la actividad del Congreso “proveer lo conducente al adelanto y bienestar de todas las provincias” (art.67 inc.16 –hoy 75 inc.18- de la Constitución Nacional” (pág.201).

### III. Los condicionamientos al poder constituyente local

Cabe destacar que el dictado de la constitución por parte de cada provincia no es una facultad o potestad que puedan o no ejercer sino que es obligatorio para cada estado local. Los términos del art. 5 así lo indican: “*Cada provincia dictará para sí una constitución ...*”. Habida cuenta que en 1853 era preciso consolidar la unión nacional y la paz interior, no encontró el constituyente mejor medio para tales logros, que contribuir a la consolidación del Estado nacional a través de la organización jurídico-política de los estados partes o provincias.

Sin embargo, no bastaba a tales fines con el dictado de constituciones provinciales, éstas debían cumplir determinados requisitos impuestos por el art. 5 y completados más tarde por la reforma de 1994 en el art. 123.

A. En primer lugar, ajustarse al sistema representativo y republicano. Esto es, en términos actuales, que la constitución debe preservar la forma democrática aunque la provincia puede introducir matices en esta democracia representativa, en tanto que ellos respondan a peculiares situaciones provinciales. Así por ejemplo, la constitución mendocina puso en evidencia la preocupación del gobierno local por que los grupos sociales estuvieran representados en el poder, motivo por el cual en 1916 se propone y adopta un sistema proporcional<sup>17</sup>. Resulta saludable que las Constituciones provinciales cobijen las particularidades de sus respectivas provincias, ya que tienen un amplio margen de discrecionalidad organizativa, aun cuando en ese quehacer deban respetar “los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional” (art.5)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> María Cristina Seghesso de López Aragón; “Historia Constitucional de Mendoza”; Martín Fierro; Mendoza; 1997; págs.174 y conc.

<sup>18</sup> Néstor Pedro Sagüés; “Elementos de Derecho Constitucional”; 2da. Edición; tomo II; Ed. Astrea; Bs.As.; 1997; págs.8/9. Agrega este autor que la Corte Suprema tiene resuelto que no se puede exigir que las Constituciones provinciales sean una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de la Constitución Nacional (“Bruno” fallos 311:460).



Además, las constituciones de provincia contendrán necesariamente aquellos caracteres que conforme a la doctrina política constituyen la república. Esto es, siguiendo las notas liberales de la misma: la división de poderes, la periodicidad de funciones, la responsabilidad de los funcionarios y la publicidad de los actos de gobierno. A los que cabe agregar dos caracteres típicos de la república democrática, ellos son la soberanía popular y la igualdad ante la ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, se pone de manifiesto que la organización de los poderes provinciales no debe ser una imitación de la Carta nacional. Prueba de ello es que, en la organización de las legislaturas provinciales, algunas optaron por un sistema unicameral<sup>19</sup>, e incluso no sería inconstitucional la instrumentación provincial de un gobierno parlamentario o la descentralización política interior de tipo regional<sup>20</sup>.

**B.** En segundo lugar, en relación con los derechos, la dogmática impuesta por la Constitución Nacional es la base, el piso mínimo que las provincias deben respetar. Ello así porque como sostiene González Calderón era necesario “... *asegurar positivamente en todo el país los beneficios de la libertad, prometidos en*

---

Y continúa “en tal quehacer cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas” (“Partido Justicialista de Santa Fe”; Ed. 160-129).

<sup>19</sup> Por ejemplo es el caso de las provincias de Río Negro, Tucumán, Chubut, San Juan, La Rioja, Córdoba, etc. Al respecto ver de María Gabriela Abalos; “El poder legislativo en las provincias: algunas notas para su reformulación”; en *El Derecho* tomo 198-645, y “El margen de apreciación local en el diagrama del poder legislativo en las provincias: aportes y propuestas”; *Revista Argentina de Derecho Público*, IJ Editores, no. 5, 20 de febrero de 2020, [lejister.com](https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=4c4e290f405f09dbe4a1859036b1a73d&control_news=a6e472d3d8bc93a2b684b96196a30609). Cita:IJ-CMX-218.

<sup>20</sup> Néstor Pedro Sagüés; “Elementos ...”; ob.cit.; tomo 2; pág.9. Cabe destacar que la provincia de La Rioja, a través de su constitución de 1998 ha introducido dentro del capítulo X referido a la Función Municipal el deber de asegurar la regionalización, reconociendo la misma Constitución la existencia de seis regiones (art.157 inc.5).

*el preámbulo y que de ningún modo hubiera podido lograrse más cumplidamente este propósito que poniendo las declaraciones y garantías de la libertad civil bajo el amparo de la ley suprema federal”<sup>21</sup>.*

Nuevamente se plantea la capacidad creativa de los constituyentes de provincia, la cual es lo suficientemente amplia como para dejar plasmado en el texto todas aquellas notas típicamente provinciales, pero de ninguna manera puede sobrepasar los claros límites que la dogmática nacional le impone. De tal manera, las Constituciones no serán una réplica de la nacional, sino que dejando a salvo el amparo de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, pueden ampliar su propia esfera de protección provincial.

Ejemplos de ello aparecen en la recepción en germen del constitucionalismo social que se vislumbra en las constituciones de Tucumán de 1907 y de Mendoza de 1910 y 1916, San Juan de 1927, entre otras. Más cercanamente los avances en materia de autonomía municipal en las constituciones de Misiones y Neuquén de mediados del siglo XX, hasta el movimiento constituyente que se inicia en 1986 que da cabida a las incorporaciones de los derechos de tercera generación, las garantías, los mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de las autonomías municipales, la institucionalización del Ministerio Público, del Tribunal de Cuentas, de la Fiscalía de Estado, del Consejo de la Magistratura, de los jurados de enjuiciamiento, entre otras importantes disposiciones.

C.En tercer lugar, el objetivo puesto de manifiesto en el preámbulo, de “afianzar la justicia” no se hubiera logrado sin la concurrencia de la justicia provincial. Acorde con tal propósito y cumpliendo con los mandatos constitucionales vistos, reafirmado por el art. 75 inc. 12, relativo al dictado de los códigos comunes, cuya aplicación corresponde a las jurisdicciones federales

---

<sup>21</sup> Juan A. González Calderón; “Curso de Derecho Constitucional”; 5ta. edición; Ed. Kraf; Bs.As.; 1967; pág. 131.

o provinciales, todas las provincias han organizado su propio sistema judicial.

**D.** En cuarto lugar, se impone asegurar el régimen municipal. Para Alberdi la organización municipal sería una poderosa herramienta contra la anarquía y el despotismo<sup>22</sup>. En tal sentido opina González Calderón que los constituyentes, pensaban que tal régimen era inherente a la democracia y que apoyándose nuestro sistema político en esta base histórica debían propender a que fuera establecido y aplicado en todas las provincias<sup>23</sup>.

Con la reforma de 1994 se amplía esta condición al incorporarse en el art. 123 la autonomía municipal. Es decir que las provincias no solamente deberán asegurar el régimen municipal, sino su autonomía aunque se les reconoce la atribución de reglar en particular el alcance y contenido de dicha autonomía en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico financiero<sup>24</sup>.

**E.** Por último, en quinto lugar, corresponde asegurar la educación primaria, ello así porque la educación era estructural en el plan de gobierno de los hombres de 1853, era una de las principales herramientas para lograr “la prosperidad del país, el adelanto

---

<sup>22</sup> Juan Bautista Alberdi; “Derecho Público Provincial Argentino”, Ed. Ciudad Argentina, Bs.As.; 1998; pág. 57. Agrega que la organización municipal debe ser “... base de la organización de provincia y alma del nuevo orden general de cosas. Por ella han dado principio a su emancipación todos los pueblos que se han visto en situación parecida a la que hoy tienen los pueblos argentinos. Por él dio principio la formación del pueblo romano; por él comenzó la formación de los pueblos de Estados Unidos; y los pueblos de Europa, al salir de la Edad Media, empezaron también su vida regular por la organización del sistema de los comunes o cuerpos municipales”. Ver de María Gabriela Abalos; “El pensamiento constitucional de Juan Bautista Alberdi. La influencia de su pensamiento en el derecho público provincial y municipal argentino”; en Pablo Manili (director), “El pensamiento constitucional argentino (1810-1930)”; Ed. Errepar; Bs.As.; 2009, págs. 203/221.

<sup>23</sup> Juan A. González Calderón; “Curso de Derecho Constitucional”; ot.cit.; pág. 133.

<sup>24</sup> Ver de María Gabriela Abalos, “Reflexiones sobre el régimen municipal en la Constitución Nacional”; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seiseddos; “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”; t.II; dist. Depalma; Mza.; 1995; pág.403.

y bienestar de todas las provincias”, consecuentemente debía ser un cometido ejercido en forma concurrente por la Nación y las provincias. Ello se reafirma decididamente con la reforma de 1994 que deja en manos de la Nación el dictado de las leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional pero respetando las particularidades provinciales y locales (arts. 75 inc. 18 y 19 y 125).

De esta forma, bajo el cumplimiento de estas exigencias, el poder constituyente provincial conserva la capacidad creativa de dejar plasmado en cada texto constitucional las notas típicamente provinciales. De forma tal que las constituciones provinciales no sean una copia de la nacional, sino una creación propia que refleje las particularidades de cada comunidad local.

Lo dicho puede visualizarse a través del recorrido de las distintas etapas en que las provincias han ejercido su poder constituyente.

#### **IV. El constitucionalismo provincial y sus etapas**

**A.** La riqueza del constitucionalismo provincial se aprecia especialmente en su mayor amplitud en comparación con el derecho constitucional nacional y en su función constitutiva y precedente del derecho federal. Como ya lo expresaron Alberdi y Gorostiaga, en una interpretación auténtica del espíritu que inspiró la obra de los constituyentes de 1853, y lo recuerda la interpretación jurisprudencial<sup>25</sup>, el poder reservado al gobierno local

---

<sup>25</sup> CSJN. 4 de mayo de 2021 “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. Del voto de Maqueda y Rosatti. Considerando 16. Se cita a “Juan Bautista Alberdi, Derecho Público Provincial Argentino, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, p. 146. Asimismo, causa “Blanco” de 1864 (fallos: 1:170), entre muchas otras hasta la más reciente “Cablevisión S.A.”, Fallos: 329:976. (Considerando 16). También el magistrado Lorenzetti en esta misma causa señala la defensa de los poderes originarios e indefinidos de las provincias y los de la Nación como definidos y expresos, lo que importa una interpretación favorable a la competencia autónoma y restricti-

es más extenso que el nacional porque es indefinido y comprende todo lo que abraza la soberanía del pueblo, mientras que el poder general es limitado y se compone en cierto modo de excepciones; el gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma el derecho común, el gobierno federal es la excepción<sup>26</sup>.

En el ejercicio del poder constituyente local se pueden apreciar ciclos o etapas<sup>27</sup>. Cada una de ellos se caracteriza por la recepción y regulación de herramientas particulares que dan cuerpo al ejercicio de la autonomía institucional con características propias en cada provincia. Se observa la adopción de disposiciones locales que responden a la idiosincrasia particular de cada estado local, a las especiales características culturales, sociales, económicas, institucionales de cada comunidad, en consonancia con la diversidad que caracteriza a toda federación. Así se va configurando un margen de apreciación provincial construido sobre la base de las características comunes y de las importantes diferencias, dándole un perfil propio a cada constitución provincial.

---

va de sus limitaciones. De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186; 312:1437; 329:976; 332:66, entre muchos otros). Ello implica que las provincias pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las prohibiciones enumeradas en el art. 126 de la Carta Magna, y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 7:373; 289:238; 320:89, 619; 322:2331 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni; y 342:1061)". (Considerando 9).

<sup>26</sup> Citado por Arturo M. Bas; "Derecho Federal Argentino", tomo I; Ed. Abeledo; Bs.As.; 1927, pág. 72. Ver las opiniones de Gorostiaga en Clodomiro Zavallía; "Derecho Federal"; tomo I; Compañía Argentina de Editores; Bs.As.; 1941; pág. 18.

<sup>27</sup> Ya nos hemos referido al tema en María Gabriela Abalos; "El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente"; actualizado en Asociación Argentina de Derecho Constitucional; "Debates de Actualidad"; número aniversario en homenaje al Dr. Alberto Antonio Spota; año XXIII; nor. 200; mayo – diciembre de 2008; págs.173 a 191.

**B.** La revisión del poder constituyente local y su evolución desde la sanción de la Constitución de 1853 a la fecha, es un ámbito rico de desarrollo institucional, pero ello debe completarse con el recorrido que previamente desarrollaron las provincias que ejercieron dicha potestad con anterioridad.

Supone el ejercicio de poder constituyente condicionado es decir ejercido en el marco de limitaciones dado por la Constitución Nacional pero resguardando un ámbito competencial reservado, con un particular desarrollo por parte de cada provincia bajo el respecto de los cinco presupuestos impuestos desde los arts. 5 y 123 (régimen representativo y republicado, principios, declaraciones, derechos y garantías, administración de justicia, régimen municipal autónomo y educación primaria).

1. Ello así aparece un primer movimiento constituyente. En el contexto del desconocimiento de la autoridad de Buenos Aires por parte del litoral, liderado por Artigas desde 1814, y levantado el resto a partir del Motín de Arequito de 1820, la autoridad central dejó de existir ese último año<sup>28</sup>. Así algunas provincias iniciaron un movimiento constituyente y dieron origen a variados reglamentos y estatutos provisorios, empezando en 1819 con la primera constitución provincial adoptada por Santa Fe, seguida por Tucumán en 1820; Salta, Corrientes, Córdoba, en 1821, Entre Ríos en 1822; Catamarca en 1823; San Juan en 1825; Jujuy en 1835, entre otras, mientras que en el caso de la provincia de Mendoza por ejemplo, recién es en 1854 que se da su primer texto constitucional formal<sup>29</sup>.

2. Un segundo momento se advierte en el constitucionalismo público provincial desde la sanción del texto nacional de 1853, caracterizado por el ejercicio del poder constituyente de segundo grado encadenado en buena medida al poder constituyente nacio-

---

<sup>28</sup> Eugenio Luis Palazzo; "Federalismo y declaraciones de derechos Segunda Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1819-1853" - EDCO, 2012-589.

<sup>29</sup> Ver entre otros a María Cristina Seghesso de López Aragón; "Historia Constitucional de Mendoza"; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; Mendoza; 1997; págs.13 y ss.

nal. Así, las provincias argentinas dictan sus constituciones luego de 1853 a la luz de las exigencias contenidas principalmente en el art. 5 de la Carta Magna Nacional.

De esta manera, en función del principio de supremacía del ordenamiento nacional por sobre el provincial, enmarcado por los arts. 31, 27 y 28 y luego de la reforma de 1994, el 75 incs. 22 y 24, a los que se suman los arts. 5 y 123 entre otros de la Constitución Nacional, las provincias están obligadas a dictar sus constituciones respetando los lineamientos fijados a nivel nacional. En especial el art. 5 citado condiciona el goce y ejercicio de las instituciones provinciales a que cumplan con el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Como ejemplo de la limitación que este artículo impone al poder constituyente provincial es de recordar que el antiguo art. 5 de la Constitución de 1853, dejado sin efecto en 1860, establecía que *“Las Constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación”*. Claro indicio del signo de sujeción jurídica bajo el que nacieron nuestras provincias al momento de su reconocimiento constitucional<sup>30</sup>. Con la reforma de 1994 esta subordinación se ve reforzada pues, a través del art. 123 que agrega un nuevo condicionamiento al poder constituyente provincial, cuál es, el reconocimiento de la autonomía municipal.

**3.** Un tercer momento, de dudosa constitucional, fue el establecido por la reforma de la Constitución nacional sancionada el 11 de marzo de 1949, que a través de la disposición transitoria quinta dispuso autorizar *“... por esta única vez a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución. A tal efecto, en las provincias con poder legislativo bicameral, ambas Cámaras reunidas constituirán la Asamblea Constituyente, la*

---

<sup>30</sup> Ampliar en María Celia Castorina de Tarquini: “La provincia y la Nación”, en Dardo Pérez Guilhou y otros; “Derecho Público Provincial y Municipal”; tomo I; 2da. ed. Actualizada; ob.cit.; págs. 155 y ss.

*que procederá a elegir sus autoridades propias y a tomar sus decisiones por mayoría absoluta. La reforma de las constituciones provinciales deberá efectuarse en el plazo de noventa días a contar de la sanción presente, con la excepción de aquellas provincias cuyo poder legislativo no se halle constituido, caso en el cual el plazo se computará a partir de la fecha de su constitución".* Esta última parte se aplicaba a las provincias de Córdoba, Corrientes, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Santa Fe que se encontraban intervenidas a ese momento.

Esta habilitación supuso desconocer el mecanismo de ejercicio formal del poder constituyente provincial previsto en cada constitución provincial, y violentar el derecho del electorado local de elegir popularmente a sus convencionales constituyentes, transformando a los legisladores provinciales en detentadores de poder constituyente local. En función de esta habilitación ciertamente inconstitucional, las provincias reformaron sus textos supremos y algunas como Mendoza, sancionando dos constituciones en 1949, el 4 de marzo de ese año, la debatida en el seno de la convención constituyente provincial convocada en 1948, y meses después, el 31 de mayo del mismo año 49, la emitida por la Legislatura provincial erigida como Asamblea constituyente<sup>31</sup>.

4. La cuarta etapa se produce en este período y se concreta con la creación de nuevas provincias que ejercieron por primera vez su poder constituyente condicionado como son las provincias de Chaco (denominada originariamente Presidente Perón) y La Pampa (llamada inicialmente Eva Perón) en 1951 mediante la ley 14.037, Misiones en 1953 por la ley 14.294, Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz en 1955 por medio de la ley 14.408.

5. La quinta etapa surge a partir del retorno de nuestro país a la legalidad institucional en 1983, y produce el nacimiento de un fecundo movimiento reformador local. Desde 1986 trece provincias argentinas reforman sus constituciones sin que modifica-

---

<sup>31</sup> Ver la obra de Carlos A. Egües; "Historia Constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma"; Ed. Ediunc, Universidad Nacional de Cuyo; Mza.; 2008.



ciones en el orden nacional así lo impusieran. En efecto, las provincias de San Juan, Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero reforman sus textos en el año 1986, mientras que Córdoba y San Luis lo hacen en 1987, Catamarca y Río Negro en 1988, Tucumán en 1990, Tierra del Fuego como provincia nueva, y Formosa en 1991 y Corrientes en 1993.

Este ciclo de reformas constitucionales se caracterizó principalmente por buscar como principal objetivo la incorporación de la reelección del ejecutivo provincial. Sin perjuicio de ello, este movimiento se enmarca en el contexto de la transición democrática, buscando adaptar las constituciones a las nuevas realidades de las democracias de partidos y a las tendencias más modernas de reconocimiento de nuevos derechos y garantías propios del constitucionalismo post industrial o finisecular, más el reconocimiento de la autonomía municipal, la incorporación de organismo extrapoderes, etc.

**6.** Años después, el ciclo reformista que desencadenó la reforma nacional de 1994 puede considerarse una sexta etapa, que se centra más bien en la recepción de los principios económicos que se imponen en el resto del mundo, de las nuevas estructuras estatales nacidas de las autonomías locales, de los avances de la descentralización, de las exigencias de los procesos de integración regional y, sobre todo, de las demandas de participación y protagonismo de la sociedad civil encausadas en los nuevos mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular, la consulta, la revocatoria de mandatos, las audiencias públicas, etc.

Ello se observa con matices en las cinco provincias que modifican sus textos ese mismo año 1994, como Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz. Años después, en 1996 dicta su propia constitución la Ciudad de Buenos Aires atento al reconocimiento autonómico que le brinda el art. 129 de la CN., y varias provincias actualizan sus textos constitucionales a la luz del modelo nacional, Santiago del Estero en 1997, Salta y Santa Cruz en 1998, La Rioja en 1998 y en el 2002, Córdoba en el 2001, Formosa en el 2003, y más recientemente Santiago del Estero a fines de 2005, Neuquén y Tucumán en el 2006, Corrientes en el

2007<sup>32</sup>, La Rioja y Entre Ríos en 2008. La última provincia en reformar parcialmente su texto es Salta en diciembre de 2021.

7. Entre las provincias que luego de 1994 aún no modifican en forma parcial o total sus textos constitucionales se encuentran Mendoza con su constitución vigente de 1916, aunque con algunas enmiendas de un solo artículo. También en este grupo ubicamos a Misiones con su carta magna de 1958/64, Santa Fe con su constitución de 1962, y Tierra del Fuego con su carta de 1991.

## **V. El constitucionalismo provincial vigente y algunos aportes destacables**

Es posible esbozar una clasificación de las constituciones provinciales vigentes teniendo en cuenta el momento de sanción de cada una, y en función de ello, marcar algunos aportes propios y característicos. Así pueden agruparse en cinco categorías teniendo en cuenta también a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como sujeto del federalismo aunque sin asimilarla a una provincia<sup>33</sup>. En cada uno de estos grupos se podrían identificar distintos aspectos que conforman las novedades particulares de cada constitución desde el reconocimiento de derechos y garantías, hasta la particular organización del poder y por último la conformación de sus respectivos regímenes municipales. En esta ocasión, sólo se mencionarán algunas particularidades novedosas en relación con el reconocimiento ampliatorio

---

<sup>32</sup> Sobre esta reforma ver Mario A. R. Midón, “La nueva Constitución de Corrientes”, Mario A. Viera Editor, Bs.As., 2008.

<sup>33</sup> La discusión doctrinaria y los casos jurisprudenciales en torno al status de esta Ciudad puede consultarse entre otros: Abalos, María Gabriela, “La Ciudad de Buenos Aires y el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales”, en ED. Derecho Constitucional, 18/07/2014, también “La ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?”; en Bidart Campos, Germán (director), “Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”; Ed. La Ley; Bs.As.; 2001, págs. 3/21. También las constituciones de la Ciudad comentadas de Alberto Dalla Vía, Andrés Gil Domínguez, Humberto Quiroga Lavié.

de derechos, ello así recordando que el piso mínimo e igual para todas las provincias viene garantizado por el texto constitucional nacional sobre el cual, los estados locales podrán aumentar, mejorar, ampliar el plexo de protección y reconocimiento dogmático.

**A.** El primer grupo está conformado por la única constitución vigente que data de principios del siglo XX, como es el caso de la de Mendoza de 1916<sup>34</sup> aunque con reforma o enmiendas. Una de sus notas más características es la adición a los derechos clásicos o de primera generación, del reconocimiento incipiente de derechos sociales plasmados en los actuales arts. 44 y 45, que reconoce como antecedente un texto menos definido, contenido en la Carta constitucional de 1910. Así adelantándose al reconocimiento acaecido en las Constituciones de Querétalo de 1917 y de Weimar de 1919, el texto mendocino de 1916 introduce el descanso dominical o hebdomadario, como asimismo se prevé que la “... *Legislatura dictará una ley de amparo y reglamentaria del trabajo de las mujeres y niños menores de dieciocho años, en las fábricas, talleres, casas de comercio, y demás establecimientos industriales, asegurando en general, para el obrero, las condiciones de salubridad en el trabajo y la habitación. También se dictará la reglamentación de la jornada de trabajo. Respecto de las obras o servicios públicos en establecimientos del Estado, queda fijada la jornada de ocho horas, con las excepciones que establezca la ley*” (art. 45).

**B.** El segundo grupo está integrado por las constituciones dictadas a mediados del siglo XX y que no han sido reformadas

---

<sup>34</sup> Sobre esta constitución puede verse a María Gabriela Abalos; “La Constitución de Mendoza. Comentarios históricos, normativos y jurisprudenciales”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 273 y ss.; “Contexto y límites de la reforma constitucional de Mendoza. Constitución histórica y diseño institucional” en La Ley Gran Cuyo, marzo, 2016, 103. También la obra colectiva “Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: una revisión necesaria”; Seminario abierto y continuo organizado por la Legislatura de Mendoza; Legislatura de Mendoza, agosto de 2018.

a la fecha, como son las de Misiones (1958/64)<sup>35</sup> y Santa Fe (1962)<sup>36</sup>. Entre otros aspectos, se observa en estos textos constitucionales la incorporación de derechos de contenido social con la expresa referencia a la dignidad humana y el amparo especial a la familia, los niños, jóvenes, ancianos, discapacitados contemplando a la mujer y la maternidad mereciendo especial protección del Estado.

Se destaca en la Constitución de Misiones de 1958 con su última reforma en 1964, un reconocimiento expreso a los habitantes a gozar de todos los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con arreglo a las leyes que reglamentan su ejercicio (art.7). También a la tutela por parte del Estado de la seguridad de todos y cada uno de los habitantes; a tal fin se declaran inviolables los derechos y garantías a que se refiere el artículo precedente y los que posibiliten el pleno desarrollo de la personalidad y dignidad humana (art. 8).

Por su parte, la Constitución de Santa Fe también remite a los derechos que gozan los habitantes conforme a la Constitución Nacional y a la provincial, que incluye los no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran (art. 6). Aparece el expreso reconocimiento a la dignidad de la persona humana y la obligación de respetarla y protegerla por parte del Estado, afirmando que los derechos fundamentales de libertad y sus garantías reconocidos por esta Constitución son directamente operativos (art.7). Para Rosatti este artículo consagra explícitamente el principio de eminente dignidad de la persona humana, con todas las consecuencias que de ella se derivan en términos de

---

<sup>35</sup> Ver entre otros a Martín Pancallo DAgostino; “Realidad actual de la Constitución de Misiones a cincuenta años de su sanción”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; Ed. Abeledo Perrot; BsAs.; 2009; pág. 319. También de María Gabriela Abalos; “Seis décadas de la Constitución de Misiones de 1958: balance y cuentas pendientes”, ED. Derecho Constitucional, 14 de junio de 2018.

<sup>36</sup> Sobre esta Constitución ver la completa obra de Diego Giuliano; “Derecho Constitucional provincial”; Ed. Ediar; Bs.As.; 2009.

inviolabilidad de la vida y de los derechos básicos, asumiendo de este modo un criterio espiritualista del ser humano, lo que se complementa con la determinación del carácter operativo de los derechos de libertad<sup>37</sup>.

C. El tercer grupo, lo integran las constituciones que se reformaron a partir del año 1986 luego del advenimiento de la democracia, y que tampoco se han vuelto a modificar sustancialmente a la fecha, como son las de San Juan (1986 con una enmienda en 2011)<sup>38</sup>, Jujuy (1986)<sup>39</sup>, San Luis (1987 con una enmienda en

---

<sup>37</sup> Horacio Rosatti; “Régimen constitucional de la provincia de Santa Fe”; en Mario A.R. Midón (director); en “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas”; ob.cit.; pág. 487.

<sup>38</sup> Víctor Bazán; “La Constitución de la provincia de San Juan: aciertos, puntos conflictivos y perspectivas”; en Mario A.R. Midón (director); en “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas”; ob.cit.; págs. 394 y ss.

<sup>39</sup> Garzón advierte el enorme mérito de esta Constitución que, siendo de comienzos del ciclo reformista provincial, quiso dar a esta provincia un texto garantista y profundo para perfeccionar la estructura del Estado en función de los derechos humanos y de la protección de sus habitantes. Sin embargo incurrió en cierto exceso reglamentarista cayendo en el vicio denominado “declaracionismo” con numerosas normas abstractas que no pueden ser cumplidas por más que figuren en la letra del texto constitucional (Benito C. Garzón; “Constitución de la provincia de Jujuy”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; pág. 208).

2006)<sup>40</sup>, Córdoba (1987 con una reforma menor en 2001)<sup>41</sup>, Catamarca (1988)<sup>42</sup>, Río Negro (1988)<sup>43</sup>, y Tierra del Fuego (1991)<sup>44</sup>.

Estas constituciones muestran un avance considerable en la recepción de derechos con tintes sociales y posindustriales. En especial, en torno al reconocimiento de la persona y su derecho a la vida como se observa en los textos de San Juan, Río Negro y Jujuy. Por su parte, la constitución de Río Negro es pionera en la incorporación de algunos derechos que no aparecen en otras cartas de la misma época, como el derecho a la autodeterminación informática que, aunque no está expresado con dicha denomi-

---

<sup>40</sup> Ver entre otros a Alberto Zarza Mensaque; “Constitución de San Luis”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 466.

<sup>41</sup> Ver entre otros a Pedro José Frías y otros; “La Constitución de Córdoba comentada”; Ed. La ley; Bs.As.; 2000. También Antonio M. Hernández; “La Constitución de Córdoba y la reforma política”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; Ed. Abeledo Perrot; Bs.As.; 2009; págs. 99 y ss.; Guillermo Barrera Buteler; “Constitución de la provincia de Córdoba”; Ed. Advocatus; Córdoba; 2007; María Gabriela Abalos; “Los treinta años de la Constitución de Córdoba de 1987 y su incidencia en el constitucionalismo nacional y provincial”; ED. Derecho Constitucional, 14 de julio de 2017.

<sup>42</sup> Sobre esta constitución puede verse a Pablo L. Manili; “La Constitución de la provincia de Catamarca”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 19 y ss.

<sup>43</sup> Ver entre otros a Marcela Basterra; “Análisis de la Constitución de la Provincia de Río Negro. Propuestas para una posible reforma”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 355 y ss.

<sup>44</sup> Sobre esta Constitución ver Silvia N. Cohn; “Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. Concordada. Anotada y comentada”; Ed. Abeledo – Perrot; Bs.As.; 1994. Afirma Garat que el reconocimiento de derechos individuales, sociales y posindustriales si bien puede parecer un catálogo de obviedades, constituyen una verdadera declaración cívica y un compromiso que obliga a todos sus habitantes no solo moralmente sino con la fuerza del derecho (Pablo M. Garat; “La Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 532 y ss. ).

nación, afirma Basterra que surge del reconocimiento del habeas data, ello acompañado del derecho al acceso a la información pública contenido en el art. 26 par. 4.<sup>45</sup>

Una cláusula novedosa se incorpora en la constitución de San Luis, con la reforma de 2011 y es el art. 11 bis, que bajo el título “nuevos derechos humanos fundamentales” dispone que *“Esta Constitución reconoce todos los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, a los que considera un piso, por sobre el cual la Provincia de San Luis puede establecer mayores derechos y garantías...”*. Continúa el artículo *“Todos los habitantes de la Provincia, gozan de los Derechos de Inclusión Social y de Inclusión Digital como Nuevos Derechos Humanos fundamentales. La Provincia de San Luis reconoce la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas, comprendiendo sus derechos consuetudinarios preexistentes conforme a los acordados por la Carta Magna Nacional, el Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre del año 2007”*<sup>46</sup>.

Además, tres de las constituciones de este grupo, incorporan como anexos a sus textos algunos instrumentos internacionales de derechos humanos, en el caso de San Juan, a la Convención Americana de Derechos Humanos, a la que Córdoba agrega también la Declaración Universal de Derechos Humanos, mientras

---

<sup>45</sup> Agrega que en torno a las políticas especiales se observa que responden a un modelo de democracia social que se funda en la fuerte presencia del Estado en los aspectos esenciales de la vida cotidiana de las personas (Marcela Basterra; “Análisis de la Constitución de la Provincia de Río Negro. Propuestas para una posible reforma”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; pags. 355 y ss.)

<sup>46</sup> Zarza Mensaque reflexiona que el texto sanluiseño configura una Constitución promesa, en mucho un compendio de ilusiones que participa de la filosofía del constitucionalismo social (Alberto Zarza Mensaque; “Constitución de San Luis”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 466).

que la de San Luis, a ésta última y los tratados universales o regionales de derechos humanos ratificados por la Nación.

**D.** El cuarto grupo, lo conforman las provincias que reformaron sus constituciones en el mismo año que la nacional como es el caso de Buenos Aires (1994)<sup>47</sup>, La Pampa (1994/1999)<sup>48</sup>, Chubut (1994)<sup>49</sup>, Chaco (1994)<sup>50</sup>, y las que volvieron a modificarla con posterioridad como Santa Cruz (1994/98)<sup>51</sup>, La Rioja (1986/98/02/08)<sup>52</sup>, Santiago del Estero (1986/1997/02/05)<sup>53</sup>, Salta

---

<sup>47</sup> Sobre esta constitución puede verse a Alberto Dalla Vía; “La Constitución de la provincia de Buenos Aires”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 1 y ss.

<sup>48</sup> Ver a Andrés Gil Domínguez; “Constitución de la provincia de La Pampa”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 227 y ss. También Miguel Palazzani, “Evolución constitucional de La Pampa”; ED Derecho Constitucional 2006-651.

<sup>49</sup> José Bellowini, “50° aniversario de la Constitución de la Provincia del Chubut” en LLPatagonia 2008 (junio), 01/01/2008, 231. Cita Online: AR/DOC/1380/2008.

<sup>50</sup> Ver a Sergio Díaz Ricci; “Constitución del Chaco”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 35 y ss. También ver Rodrigo Gutiérrez Viñuales; “La provincialización del Chaco. El histórico proceso de un anhelo (1884-1951)”; Fundación Cedodal; Bs.As.; 2001).

<sup>51</sup> Ver de Daniel A. Sabsay y María del Carmen García; “Comentarios sobre la Constitución de Santa Cruz”, en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; pág. 469 y ss.

<sup>52</sup> Sobre esta constitución puede verse a Enrique A. Stoller; “La Rioja, su derecho constitucional provincial y la reforma constitucional de 2008”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 241 y ss.

<sup>53</sup> Ver a Diego Giuliano; “Derecho constitucional provincial santiagueño. Paradojas, convulsiones y reformas”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 505 y ss.



(1986/1998/2021)<sup>54</sup>, Formosa (1991/03)<sup>55</sup>, Tucumán (1990/06)<sup>56</sup>, Neuquén (1957/94/06)<sup>57</sup>, Corrientes (1993/07)<sup>58</sup>, Entre Ríos (1933/2008)<sup>59</sup>.

En estas trece constituciones provinciales se advierte el expreso reconocimiento de los derechos clásicos tanto como los sociales y se completan con la visión del constitucionalismo finisecular. En particular se destacan al derecho a la vida desde la concepción en Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta, Formosa, Tucumán, Corrientes y también en el caso de Buenos Aires tanto como en el de Entre Ríos, en las cuales se agrega “hasta la muerte natural” en la primera y “hasta la muerte digna” en la segunda. Mientras que se defiende el derecho a la

<sup>54</sup> Sobre el texto anterior a la reforma parcial de diciembre de 2021, ver a Luis A. Martínez; “Comentario a la Constitución de la provincia de Salta”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 380 y ss.

<sup>55</sup> Sobre esta constitución puede verse a Calógero Pízzolo; “Notas sobre la Constitución de la provincia de Formosa”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 189 y ss.

<sup>56</sup> Sobre esta constitución puede verse a Carlos Vargas Gómez; “Constitución de Tucumán”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 555 y ss.

<sup>57</sup> Ver sobre este texto constitucional a Armando Mario Marquez; “Comentarios sobre algunos aspectos de la constitución de la provincia del Neuquén”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 321 y ss.

<sup>58</sup> Respecto a la Constitución reformada en 1993 ver de Mario A.R. Midón; “Crónica de la Reforma Constitucional de Corrientes”; Ediciones del Centro; Corrientes; 1993. Sobre el texto de 2007 puede verse a Mario A.R. Midón; “La nueva Constitución de Corrientes”, Mario A. Viera Editor, Bs.As., 2008, y del mismo autor “Corrientes: actualización institucional a través de un nuevo texto de su ley mayor”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 131 y ss.

<sup>59</sup> Ver de Susana Cayuso y Verónica Ientile; “Algunas reflexiones sobre la Constitución de Entre Ríos”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 163 y ss.

vida sin más precisiones en la constitución de La Rioja, y en los casos de La Pampa, Santa Cruz y Neuquén no aparece en forma expresa este derecho.

Puntualmente, el texto constitucional de Chubut de 1994 que reemplazó a la fundante de 1957, ha merecido aplausos por la inclusión en el orden provincial del derecho internacional de los derechos humanos, a modo de bloque provincial de constitucionalidad<sup>60</sup>, ello así mediante cláusulas como la que expresa que “*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución Nacional y la presente reconocen, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados y los acuerdos internacionales sobre la misma materia ratificados por la Nación Argentina*” (art. 22).

Por su parte, la Constitución de Chaco también de 1994, que viene a reemplazar a la de 1957 que fuera precursora en muchos sentidos, adelantándose en décadas a las innovaciones que luego reaparecería en el derecho constitucional provincial posterior a la recuperación democrática de 1983<sup>61</sup>. En el texto constitucional de 1994 se advierte la influencia de la reforma nacional del mismo año, principalmente en cuanto el art. 14 sienta la plena operatividad de los tratados sobre derechos humanos. Así dice que “*Los derechos, deberes, declaraciones y garantías, los acuerdos y tratados mencionados en el art. 75, inc. 22, enumerados en la Constitución Nacional que esta Constitución incorpora a su texto dándolos por reproducidos, y los que ella misma establece, no serán entendidos como negación de otros no enumerados que atañen a la esencia de la democracia, al sistema republicano de*

---

<sup>60</sup> Así lo manifiesta José Raúl Heredia, en “La Constitución de Chubut”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 57 y ss. Además del mismo autor sobre esta constitución puede verse “La reforma de la provincia de Chubut”; Centro de Estudio e Investigaciones Patagónicas; Ed. El Copista; Córdoba; 1995.

<sup>61</sup> Ver a Sergio Díaz Ricci; “Constitución del Chaco”; ob.cit.. También ver Rodrigo Gutiérrez Viñuales; “La provincialización del Chaco. El histórico proceso de un anhelo (1884-1951)”;

*gobierno, a la libertad, la dignidad y la seguridad de la persona humana” y continúa “Los derechos y garantías establecidos, expresa o implícitamente en esta Constitución, tienen plena operatividad en sede administrativa o jurisdiccional, sin que su ejercicio pueda ser menoscabado por ausencia o insuficiencia de reglamentación”.*

En el caso puntual del texto riojano desde el preámbulo se hace referencia a la primacía de la persona humana, junto a que “... todos los hombres son iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal anteriores a esta Constitución y superiores al Estado...”. Se completa con la mención a los derechos implícitos y a la incorporación a la Constitución provincial de los derechos que la Constitución Nacional acuerda a los habitantes de la Nación (art. 52).

También la constitución de Santiago del Estero desde el preámbulo garantiza la protección a todos los habitantes de la Provincia en el ejercicio de los derechos humanos, y en su art. 1 refiere a que se tienen por incorporados los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y los tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional. En coincidente sentido, en la constitución de Tucumán, el Estado Provincial se compromete a promover medidas de acción positiva y remover los obstáculos para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución, la Constitución Nacional, y por los Tratados Internacionales vigentes sobre Derechos Humanos, en particular respecto de los niños, los jóvenes, los ancianos, las personas con discapacidad y las mujeres (art. 24). Esta obligación se ve reflejada en el art. 67 de atribuciones del Poder Legislativo, cuyo inc. 6 reitera el mandato de legislar y promover los objetivos reseñados. Continúa el art. 24 con la referencia expresa a que “los derechos y garantías consagrados por los Pactos y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, incorporados como Ley de la Nación, son de carácter operativo, salvo en los supuestos en que expresamente se ha dejado sujeta su aplicación al dictado de una ley” (art. 24).

Novedosa es la incorporación al texto constitucional de Neuquén, de la Convención sobre Derechos del Niño en las condiciones de su vigencia (art. 47), y como apéndice, también la Declaración Universal de los Derechos Humanos. También en la Constitución de Corrientes se introduce una novedad importante,

la contenida en la Clausula Transitoria Tercera que establece que mientras “*no se dicte la ley reglamentaria de un derecho, libertad o garantía (...) y la omisión sea irrazonable, el afectado por ella “podrá solicitar” y deberá obtener que el derecho (...) integre el orden normativo, con efecto limitado a la contienda judicial y al solo fin de decidirla*”, lo que ha llevado a entender que se trata un trabajo muy trascendente en la contienda judicial y que genera expectativas sobre de qué manera práctica se resolverá un caso en estas condiciones<sup>62</sup>.

La Constitución de Entre Ríos cuya última reforma data de 2008<sup>63</sup>, como nota diferenciadora de las demás constituciones provinciales, mantiene la ausencia de preámbulo, remontándose en la discusión a la Carta de 1933 que invoca como un justificativo de tal omisión, la pluralidad de religiones. En materia de derechos, se destaca su impronta humanista, abonada con los criterios de progresividad y operatividad (art.35). El art. 7 con acierto manifiesta que “*los habitantes de la Provincia, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías declarados por la Constitución Nacional, con arreglo a las leyes que reglamenten su ejercicio*”. Expresamente se reconoce la dignidad de la persona, los derechos inalienables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad como el fundamento del orden político y de la paz social y se declara la plena operatividad de los derechos humanos y las garantías establecidas expresa o implícitamente por el orden jurídico vigente (art. 15).

E. Párrafo aparte merece la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionada en 1996<sup>64</sup> que contiene una

---

<sup>62</sup> Carlos María R. Vargas Gómez; “La nueva Constitución de la provincia de Corrientes” en ED Derecho Constitucional, 2007-378.

<sup>63</sup> Ver de Susana Cayuso y Verónica Ientile; “Algunas reflexiones sobre la Constitución de Entre Ríos”; en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 163 y ss.

<sup>64</sup> Ver sobre esta Constitución a María Angélica Gelli; “La Constitución estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en Mario A.R. Midón (director); “Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas”; ob.cit.; págs. 75 y ss. Ver también de Alberto R. Dalla Vía; “Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Ed. de Belgrano,

sección especial referida a derechos, garantías y políticas especiales (Libro Segundo), se dispone a modo de principio general que “*rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen*”, agrega la interpretación de buena fe de estos instrumentos jurídicos, y que “*los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos*” (art.10). Seguido de la proclamación de la idéntica dignidad e igual ante la ley de todas las personas (art.11).

## VI. El margen de apreciación local: desafío del constitucionalismo provincial

En relación a los ciclos constituyentes esbozados, se advierte que la recepción y regulación de las herramientas utilizadas para dar contenido al ejercicio del poder constituyente, adquieren características propias en cada una, puesto que reflejan idiosincrasias particulares, en consonancia con la diversidad que caracteriza a toda federación<sup>65</sup>.

Ese perfil propio de cada constitución provincial se basa en la necesaria visión de un principio clave en todo federalismo como es el de subsidiariedad, importante pauta interpretativa en la distribución y ejercicio de las competencias propias de cada esfera gubernamental<sup>66</sup>. Los aportes también vienen de la doctri-

---

Bs.As.; 1996; Andrés Gil Domínguez; “Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico”, Ed. Eudeba, Bs.As.; 1997. Marcela Basterra directora, y otros; “La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Edición Comentada, Editorial Jusbairens - Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de la Magistratura, 2016.

<sup>65</sup> Así se analiza en María Gabriela Abalos; “El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente”; ob.cit.

<sup>66</sup> Pablo M. Garat; “El federalismo como expresión del principio de subsidiariedad”; en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Tucumán, 2013. También en “El federalismo como nuestro programa de Estado en el Siglo XXI”; Fundación Civildad; 25 de junio de 2013.

na y la jurisprudencia que van marcando alcances y perspectivas de este margen de apreciación provincial, manifestado en el ejercicio particular y propio de cada provincia de su potestad constituyente.

**A.** Joaquín V. González, con su visión contemporánea de la Constitución histórica, interpretaba que las provincias debían concurrir a fundar una armonía indestructible para dar existencia homogénea e individual a un solo estado. En función de ello, las constituciones provinciales debían ser en lo esencial del gobierno, semejantes a la nacional, confirmando sus principios, declaraciones y garantías, “... *pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella. Porque la constitución de una provincia es un código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivos*”<sup>67</sup>.

En la misma línea, el célebre profesor de derecho público provincial de Córdoba, Arturo M. Bas enseñaba que las facultades de las provincias son todas las requeridas para “... *la debida satisfacción de las necesidades exigidas por el gobierno civil de cada localidad, teniendo como límites las atribuciones inherentes al gobierno central, en orden a la dirección de las relaciones exteriores y a satisfacer las exigencias generales de la Nación*”<sup>68</sup>.

**B.** Décadas después en el célebre caso “Bressani, Carlos H. y otros contra provincia de Mendoza” de 1937, el Tribunal Supremo de Justicia Federal entendió que la Constitución Nacional si

<sup>67</sup> Joaquín V. González; “Manual de la Constitución Nacional”, Angel Estada y Cía. Editores; Bs.As.; 1897; pág. 707.

<sup>68</sup> Arturo M. Bas; “El derecho federal argentino”; tomo I; Ed. Abeledo Perrot; 1927; pag. 70.

bien “... *ha querido hacer un solo país para un solo pueblo (...) no se ha propuesto hacer una Nación centralizada. La Constitución ha fundado una unión indestructible pero de estados indestructibles*”, agregando que “... *los constituyentes actores y testigos presenciales del proceso que tuvo su término en la Constitución de 1853, establecieron una unidad no por supresión de las provincias -camino que había obligado a desahuciar una terrible experiencia- sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma*”, buscando encontrar la fórmula para armonizar intereses, tradiciones, pasiones contradictorias y belicosas<sup>69</sup>.

Luego del retorno a la legalidad democrática en 1983, volvió a expedirte en el caso “Bruno”<sup>70</sup> en 1988 donde se discutía el alcance de la intangibilidad de las remuneraciones de magistrados en la provincia de Río Negro en relación con la disminución provocada por la inflación. En torno al art. 5 CN se dijo que impone la unidad de los argentinos en torno del ideal republicano; pero se trata de una unidad particular: es la unidad en la diversidad, diversidad proveniente, precisamente, del ideal federalista abrazado con parejo fervor que el republicano. Y agrega “*El federalismo encierra un reconocimiento y respeto hacia las identidades de cada provincia; empero, dicha identidad no encuentra su campo de realización solamente dentro del ámbito comprendido por los poderes no delegados del gobierno federal (art. 104, hoy art. 121 CN) sino también en el de la adecuación de sus instituciones a los requerimientos del art. 5 CN*”. (Considerando 19).<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> CSJN. 02/06/1937 “Bressani Carlos H. y otros c. Provincia de Mendoza”, en LL. 6, 989.

<sup>70</sup> CSJN. 12/04/1988, “Bruno, Raúl Osvaldo s/amparo”; Fallos 311:460.

<sup>71</sup> Continúa “*Esto último, asimismo, configura una fuente de vitalidad para la república, en la medida en que posibilita una pluralidad de ensayos y búsquedas por las diferentes provincias de caminos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales. Por lo demás, si la Constitución Nacional, para la época de su dictado, fue establecida como causa ejemplar de las instituciones locales, los posteriores desarro-*



En coincidente sentido, la reforma de 1994 introduce la especial referencia a las particularidades locales cuando, por ejemplo, en el art. 75 inc. 19 refiriéndose a las atribuciones del Congreso, en el tercer párrafo, indica que le compete sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, clara muestra de respeto por las singularidades locales.

A ello se suma la interpretación jurisprudencial contemporánea, por ejemplo, en 1994 la Corte Suprema de Justicia Federal resuelve la impugnación formulada contra la prohibición de reelección inmediata del gobernador, prevista en la Constitución de Santa Fe de 1962 (art. 64), aún vigente<sup>72</sup>. Allí se hace referencia a que el federalismo encierra un reconocimiento y respeto hacia las identidades de cada provincia, lo cual configura una fuente de vitalidad para la república, en la medida en que posibilita una pluralidad de ensayos y la búsqueda provincial de caminos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales<sup>73</sup>.

El Máximo Tribunal de Justicia volvió a pronunciarse en el amparo colectivo incoado por un grupo de madres de escuelas públicas y la Asociación de Derechos Civiles contra la Provincia

---

*llos del constitucionalismo provincial configuran una rica fuente para el desarrollo y progreso aun de las instituciones nacionales. No entraña la diversidad enunciada ninguna fuerza disgregadora, sino una suerte de fructífera dialéctica, enmarcada siempre por la ley cimera de la Nación*". (Considerando 19).

<sup>72</sup> CSJN. "Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa". 06/10/1994. Fallos: 317:1195. Con nota de Pedro J. Frías; "La Corte preservó la autonomía provincial", LL. 1995-A, 201. Cita Online: AR/DOC/18970/2001.

<sup>73</sup> Con acierto señala Frías que este fallo ha rescatado también el carácter multimodal del derecho público provincial, porque el país es uno y diverso. La unidad está asegurada con las instituciones fundamentales y con una animación social, porque las veinticuatro autonomías tienen destinación nacional. Y continúa refiriendo que el derecho público provincial es también diverso, porque matiza los poderes conservados por las provincias. (Pedro J. Frías; "La Corte preservó la autonomía provincial", LL. 1995-A, 201. Cita Online: AR/DOC).



de Salta<sup>74</sup>, en relación con la cláusula constitucional que reconoce como derecho de los padres a que sus hijos reciban en la escuela pública la educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones y su reglamentación legal<sup>75</sup>. Del voto de la mayoría, integrado por los magistrados Lorenzetti, Highton y Maqueda, se extrae que en nuestro sistema federal, el Estado Nacional es competente para delinear la “base de la educación” -para retomar la expresión del art. 75 inc. 19 CN- las que deben respetar las particularidades provinciales y locales, a la vez que las provincias conservan la facultad de asegurar la “educación primaria” a los términos del art. 5. (Considerando 15). En este sentido, declaró la inconstitucionalidad de las normas reglamentarias (art. 27 inc. ñ de la ley 7.546 y la Disposición 45/09 de la Dirección General de Educación Primaria y Educación Inicial de la Provincia de Salta).

En la disidencia parcial del juez Rosatti se reafirma que el margen de apreciación provincial no confronta con el citado art.5, sino que expone una forma de implementar la competencia (en este caso educativa) atendiendo a las particularidades provin-

---

<sup>74</sup> CSJN. “Castillo y otros contra Provincia de Salta s/amparo” 12/12/2017.

<sup>75</sup> Art. 49. Sistema educacional. *“El sistema educacional contempla las siguientes bases: La educación pública estatal es gratuita, común, asistencial y obligatoria en el nivel que fije la ley. Promueve el desarrollo de la capacidad crítica del educando. Difunde y fortalece los principios reconocidos por esta Constitución. Consolida la familia y garantiza la libre elección del establecimiento educacional. Establece el conocimiento de la realidad provincial, nacional, latinoamericana y universal. Promueve el empleo de los medios y técnicas de comunicación en beneficio de la educación popular. Impulsa la educación media, técnica y superior y la investigación científica y tecnológica. Integra educación y trabajo, capacitando para las tareas vinculadas a los tipos de producción característicos de cada zona. Los padres y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban en la escuela pública la educación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Promueve la educación del adulto y sostiene la educación especial. Las personas y asociaciones tienen derecho a la creación de instituciones educativas ajustadas a los principios de esta Constitución. Las mismas son reconocidas, supervisadas y apoyadas en su caso por el Estado. Tiende a una mayor participación y desconcentración. Difunde la educación sanitaria”.*

ciales de acuerdo con la ponderación de sus propios constituyentes. Así ese margen de apreciación provincial ligado a la historia, cultura y geografía locales es connatural al sistema federal establecido por el art. 1 de la Constitución Nacional. En ese sentido interpreta que la educación religiosa en escuelas públicas primarias en la Provincia de Salta constituye una elección que expresa el “margen de apreciación provincial” en la implementación de la competencia educativa que se desprende del art. 5 de la Constitución Nacional. Lo que entiende que es inconstitucional es la implementación de la enseñanza de religión en las escuelas públicas salteñas, porque implica la prevalencia conceptual de un culto por sobre los demás, la discriminación de quien no profese ningún culto o de quien profese alguno en particular, la imposición en las clases de catequesis o ritos religiosos, o el ejercicio de alguna forma de coerción para expresar la posición frente al fenómeno religioso de los educandos, sea de modo directo o por vía de sus padres o tutores, todo lo cual no se identifica con ese margen de apreciación local.

En esta misma línea, un reciente pronunciamiento de la Corte Federal fortalece ese margen en el análisis sobre la constitucionalidad de dos festividades existentes en el calendario escolar de la provincia de Mendoza, que ponen en conflictos diversos derechos y su interpretación en el ámbito de la autonomía provincial<sup>76</sup>. Desde el sostenimiento del culto católico y la libertad de cultos en la Constitución Nacional, pasando por la libertad religiosa en ámbitos públicos, el laicismo, el derecho de enseñar y aprender, la neutralidad religiosa versus determinados aspectos culturales, históricos y de idiosincrasia característicos y de larga raigambre en dicha provincia.

---

<sup>76</sup> CSJN. 23 de agosto de 2022. “Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos c/ Dirección General de Escuelas s/ acción de amparo”. Ver los comentarios publicados en el Suplemento de La Ley del día 19 de octubre de 2022, en especial de María Gabriela Abalos; “Neutralidad religiosa en la educación pública versus tradiciones históricas y culturales en el margen de apreciación local”.

La interpretación jurisprudencial en el caso, defiende el derecho a la identidad cultural individual y colectiva reconocido desde el ordenamiento jurídico argentino y comparado. En este punto se fortalece el margen de apreciación local como ejercicio singular del ámbito competencial de la autonomía provincial en el concierto federal. Se ponen de resalto las manifestaciones culturales locales, que responden de manera única y propia a la historia, las tradiciones y la idiosincrasia intransferibles de cada provincia. Estas particularidades identitarias se deben combinar con el principio de unión que caracteriza a toda federación, lo que supone aglutinar las diversidades locales pero dejando florecer sus diferencias.

También en el ámbito de la autonomía municipal se reconoce la existencia de un margen de apreciación local<sup>77</sup>. Así se ha interpretado que los alcances de cada contenido autonómico indicados en el art. 123 CN, deben reflejar la heterogeneidad ínsita en todo régimen federal y por tanto ser fijados por cada provincia, atendiendo a las diferencias observables en la escala de vida vecinal a lo largo y ancho del territorio nacional, con el debido respeto de lo dispuesto por los arts. 5 y 123 de la CN.

Así cada provincia tiene en sus manos la específica delimitación de los alcances de la autonomía municipal en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico financiero, para que en ejercicio del respectivo margen de apreciación

---

<sup>77</sup> CSJN. “Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20 de mayo de 2021. Voto de Maqueda y Rosatti. Considerando 7. Ello así puesto que resultaría ilógico e irrazonable que desde la norma constitucional federal se impusiera a las provincias un determinado y uniforme alcance del régimen municipal que iguale a municipios urbanos o rurales, densamente poblados o con pocos vecinos, longevos o nuevos, con perfil sociocultural predominantemente cosmopolita o tradicional, etc. Ver entre otros el comentario de María Gabriela Abalos; Autonomía municipal, margen de apreciación local y libertad de comercio. Interpretación jurisprudencial en el diseño federal”; Instituto de Estudios Constitucionales, Fundación para la Educación, la Ciencias y la Cultura, 5 de julio de 2021 <https://fecic.org.ar/opinion-2/>. También publicado en El Derecho Constitucional, agosto 2021, no. 8, 23 de agosto de 2021. Cita Digital: ED-MDCCCXV-463.

local sea cada jurisdicción la que defina el estándar jurídico conforme su específica e intransferible realidad<sup>78</sup>.

C. De esta forma, el margen de apreciación local supone un ámbito de reserva provincial que busca mantener y reflejar las diversidades propias e intransferibles de cada provincia, ello en el ejercicio de su poder constituyente tanto en la configuración institucional provincial como municipal. Este margen pregona que la riqueza e identidad cultural, social, política, económica de cada región, provincia, ciudad o municipio se vea reflejada en los textos constitucionales dentro del respeto competencial que exige el federalismo.

En este sentido, el constitucionalismo provincial argentino, tal como se ha esbozado, ha dado importantes muestras de ese margen. Desde el destacable liderazgo en la amplia y generosa recepción y protección de los derechos que, en muchos casos, llega a superar el piso mínimo que le impone la Constitución Nacional ampliada por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En efecto, los textos constitucionales provinciales, aun antes de la reforma constitucional de 1994, fueron incorporando instrumentos internacionales sobre derechos humanos, ya sea en forma genérica como particularmente, como son los casos de la Convención Americana de Derecho Humanos, en las constituciones de San Juan, San Luis, Córdoba; la Declaración Universal de Derechos Humanos en los textos de San Luis, Neuquén, Chubut, Córdoba; y la Convención de Derechos del Niño, en la constitución de Neuquén.

Sin embargo, no deja de advertirse que muchos de estos textos constitucionales responden en buena medida, al modelo de constitución promesa, la que al decir de Sagüés, tiende a ser una declaración de aspiraciones, conteniendo una lista de metas que hay que alcanzar en el futuro, verdaderos catálogos de ilu-

---

<sup>78</sup> CSJN. “Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20 de mayo de 2021. Voto de Maqueda y Rosatti. Considerando 7. Se cita el caso “Caballero, Adolfo contra Capello, Mario s/dyp.” del 17 de julio de 2020, (Fallos: 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 9).

siones que en forma inagotable como cuerno de la abundancia, desparraman normativamente salud, dinero, cultura, seguridad, trabajo, dignidad, igualdad y cuantos demás bienes jurídicos puedan concebirse<sup>79</sup>. También se encuentra en estos textos notas de constituciones contrato, ya que muestran un compromiso humanista y formulan políticas de gobierno y compromisos para con el derecho a la vida y su correlato en la protección de la familia, la niñez, la juventud, la ancianidad, la maternidad y la paternidad, que comprometen al estado no solamente provincial, sino al municipal, y a la nación toda.

El desafío por parte de las provincias es apostar e instrumentar el camino de la efectividad del mandato constitucional, alcanzando la operatividad y la mayor concreción de las ampliaciones cuantitativas y cualitativas del plexo de derechos y garantías. Mientras que para la Nación se impone el deber de respetar y alentar el ejercicio y la puesta en práctica de este margen provincial de apreciación protectorio, humanista y decididamente garantista de la persona humana.

---

<sup>79</sup> Néstor P. Sagüés; “Teoría de la Constitución”; Ed. Astrea; Bs.As.; 2001; pág. 255.



# LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN RIOJANA EN EL CONTEXTO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL SUBNACIONAL ARGENTINO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU NATURALEZA Y ALCANCE

CRISTIAN ALTAVILLA

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El espacio constitucional subnacional y el margen de apreciación provincial en el Derecho Constitucional Subnacional Argentino. 3. Breves consideraciones a las reformas constitucionales recientes en la provincia de La Rioja: 1998, 2002, 2008. 4. Algunas consideraciones sobre las propuestas de reforma a la Constitución riojana en el contexto del derecho constitucional provincial argentino. A) Sobre la introducción de derechos de cuarta generación. B) Sobre los principios de organización política. C) Gobierno abierto, Transparencia y rendición de cuentas. D) Sobre la función municipal. 5. Comentarios finales. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción

¿Qué significa una propuesta de reforma constitucional provincial?

Cuando hablamos de la reforma de un texto constitucional provincial, el primer interrogante que surge es qué puede modificarse y qué materias pueden abordar las constituciones provinciales. En este sentido, la pregunta nos lleva en primer lugar a la cuestión competencial: ¿Qué materias son competencias propias y exclusivas de las provincias? ¿Cuáles son compartidas o concu-

rentes con el gobierno federal (y con los municipales)? ¿Cuáles están prohibidas?

Al analizar la competencia provincial a la hora de crear sus propias constituciones, nos encontramos con un “espacio constitucional” (Tarr 2007, 2011) muy amplio, lo que devela que el federalismo argentino es una federación con un alto grado de descentralización desde el punto de vista político e institucional. Al analizar el texto constitucional federal, solamente encontraremos algunas pautas, positivas y negativas, que son más bien amplias, a modo de guías para el constituyente provincial. Ello es así, en especial, si lo comparamos con otras constituciones federales y, sobre todo, con las latinoamericanas (México, Brasil, Venezuela) o incluso la canadiense, donde podremos observar que el constituyente federal se ha adentrado de manera bastante intensa en el diseño institucional de los poderes de los estados miembros, cuestión que no sucede en la federación argentina.

Así, solo encontramos las disposiciones del art. 5, que ordena a las provincias a dictarse una constitución “*bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria*”; el art. 126, por su parte, contiene una serie de competencias que están prohibidas a las provincias y, en consecuencia, ajenas a su potestad reglamentaria; así, el art. 126 dispone que “*Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros*”.



Más allá de estas disposiciones, las provincias son totalmente libres de determinar su propia forma de gobierno y de reconocer derechos, declaraciones, deberes y garantías constitucionales que crean convenientes, cabiéndoles la más amplia libertad.

## **2. El espacio constitucional subnacional y el margen de apreciación provincial en el Derecho Constitucional Subnacional Argentino**

Toda federación contiene un límite, una especie de barrera que delinea un ámbito, un espacio donde los entes subnacionales pueden moverse libremente, y al cual no pueden sobrepasar; estas limitaciones vienen impuestas por el constituyente federal para *garantizar que las estructuras políticas subnacionales* sean homogéneas, tanto entre sí y como con la federación. Pero esta homogeneización no puede implicar nunca una imitación o réplica de las instituciones federales, ya que de lo contrario no tendría mayor sentido la adopción de un sistema federal.

En Argentina, la doctrina local identificó este principio con el concepto de “margen de apreciación *provincial*”. Joaquín V. González, con una visión muy clara sobre el alcance y extensión del derecho público provincial, escribió, en 1897:

*“Porque la constitución de una provincia es un código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación.*

Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivos” (González, Joaquín V. *Manual de la Constitución Nacional*, Buenos Aires: Ángel Estada y Cía. Editores, 1897 – citado por Ábalos 2020).

Estas “*diversidades locales*” configuran lo que se ha denominado *margen de apreciación Provincial*, que “recepta las pe-

culiars manifestaciones del ejercicio particular y propio de la potestad constituyente de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires luego de la recepción constitucional de su régimen de gobierno autónomo” (Ábalos, 2020). La expresión es tomada por la doctrina local del concepto elaborado en el ámbito de los sistemas internacionales de tutela de los derechos humanos, en donde surge la doctrina del margen de apreciación nacional que postula el respecto y deferencia de los tribunales supranacionales hacia la interpretación que hacen los propios Estados nacionales de los derechos fundamentales y sus alcances, sobre todo, en aquellos puntos o casos donde no existe consenso internacional sobre temas sensibles (Barrera Buteler 2017). En este sentido, lo que se busca es que las constituciones e instituciones locales recepten y condensen las particularidades regionales, y en este punto, es “clave el respeto por las particularidades locales que los distintos órdenes de gobierno manifiestan en el ejercicio de su poder constituyente y en el ámbito competencial propio” (Ábalos, 2020).

Al preguntarse Barrera Buteler si resulta trasladable el concepto del margen de apreciación a la federación argentina, responde afirmativamente cuando se trata de la aplicación e interpretación del Derecho Común, ya que la propia Constitución ha reservado de manera explícita a los tribunales provinciales la facultad de aplicar estas leyes emanadas del Congreso Federal, siempre que las cosas o las personas cayeren bajo su jurisdicción (en el art. 75 inc. 12 y en el art. 116), lo que además implica reconocer una competencia implícita de interpretarla, de donde resulta “claro que la Constitución Nacional ha querido que los tribunales de provincia interpreten los contenidos de los códigos de fondo de acuerdo con la realidad cultural local y eso puede llegar a dar lugar a interpretaciones diversas de una misma norma en una provincia y en otra. Pero eso no puede ser motivo de escándalo en una federación. En los Estados Unidos hay diversidad de legislación de fondo entre los estados y no sólo diversidad de interpretación” (Barrera Buteler 2017:503). En esta inteligencia, “el federalismo es más compatible con la diversidad que con la homogeneidad y ese es el fundamento de la disposición de la parte final del art. 15 de la Ley 48, que expresamente excluye del recurso extraordinario por la causal del inciso 3° del art. 14 a

aquellos casos en los que se cuestione “la interpretación o aplicación que los tribunales de provincia hicieren de los códigos” de fondo (art. 75 inc. 12 C.N.)” (Ídem).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha fijado algunos lineamientos jurisprudenciales a lo largo de su historia. En el precedente “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/Santa Fe” (1994), estableció una serie de lineamientos muy importantes relativos a este margen provincial. Allí, se sostuvo (citando su precedente en Fallos 311:460) que “el art. 5° de la Constitución Nacional declara la unión de los argentinos en torno del ideal republicano. Pero se trata de una unión particular. Es la unión en la diversidad. Diversidad proveniente, precisamente, del ideal federalista abrazado con parejo fervor que el republicano”. En este entendimiento, “el federalismo encierra un reconocimiento y respeto hacia las identidades de cada provincia, lo cual configura una fuente de vitalidad para la república, en la medida en que posibilita una pluralidad de ensayos y la búsqueda por parte de las provincias de caminos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales. Esa diversidad *no entraña ninguna fuerza disgregadora*, sino una fuente de fructífera dialéctica, enmarcada siempre por la ley cimera de la Nación”. Por ello, “la supremacía a la que alude la Constitución Nacional (art. 31) garante a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5° y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de procurar la perfección de su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que las provincias acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804)”<sup>1</sup>.

Por último, en el más reciente precedente de la Corte, “Castillo y otros c/ Provincia de Salta”, el cimero tribunal recepta

---

<sup>1</sup> CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa”, sentencia del 06 de octubre de 1994, Fallos: 317:1195 – voto del Ministro Fayt.

expresamente el término “margen de apreciación provincial”, donde sostiene que

El art. 5° de la Constitución Nacional, al establecer las bases del poder constituyente provincial (que se traducen, al mismo tiempo, en una serie de obligaciones irrenunciables para las provincias) “expresa un ‘margen de apreciación provincial’ que no confronta con el citado art. 5° sino, antes bien, expone una forma de implementar la competencia [en el caso] educativa atendiendo a las particularidades provinciales, de acuerdo con la ponderación de sus propios constituyentes”. Por ello, este “‘margen de apreciación provincial’ en materia educativa permite entender (y convalidar) que ciertas jurisdicciones de nuestro Estado federal pongan énfasis, así como sucede en materia religiosa, en la enseñanza de temas tales como el fomento del espíritu asociativo y cooperativo, el conocimiento especial de la historia, cultura y geografía locales, la productividad basada en las características regionales, entre otros”, lo que permite (como concretamente ha hecho el constituyente provincial) de incluir en los planes de estudios contenidos específicos vinculados con la jurisdicción propia, “aspecto característico del ‘margen de apreciación provincial’ que es connatural al sistema federal establecido por el art. 1° de la Constitución Nacional”<sup>2</sup>.

Este margen, incluye un espacio de desarrollo libre y sin interferencias de los poderes federales (ni del Congreso, ni del presidente, ni de los tribunales federales, incluyendo la Corte Suprema), tanto en el diseño y sanción de la norma, como en su posterior aplicación y ejercicio, pues se hace en un ámbito de reserva donde actúan con poderes soberanos. También se traduce en la idea de *respeto* por esa particularidad, individualidad y peculiaridad con que el convencional provincial adopta y compa-

---

<sup>2</sup> CSJN, “Castillo, Carina Viviana y otros el Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”, sentencia del 12 de diciembre de 2017, Fallos: 340:1795, voto en disidencia parcial del Ministro Rosatti.

tibiliza los principios fundamentales del ordenamiento jurídico fundamental (la constitución nacional) a la realidad y particularidad local.

Este margen, como se vio, abarca también la interpretación normativa, sea realizada tanto por los propios órganos que ejecutan las normativas o activan las instituciones, como por la doctrina y los tribunales locales. En el caso de Argentina, esa interpretación judicial no se limita a la normativa local, sino que tiene una importante incidencia en la legislación federal; mientras que la producción normativa de la legislación de fondo (civil, comercial, penal, etc.) se encuentra concentrada en el órgano legislativo federal, su aplicación (y por tanto, su interpretación) cae tanto bajo la jurisdicción de los tribunales federales como de los tribunales provinciales: “La ‘reserva hecha en el inciso 12 del art. 75’ dejaba un margen suficiente para que los tribunales provinciales pudieran adaptar en lo que fuere necesario, las disposiciones de esas leyes del Congreso a la idiosincrasia local, porque la facultad de ‘aplicación’ de esas normas trae implícita la de su ‘interpretación’” (Barrera Buteler 2017:497).

La trayectoria histórica del derecho constitucional subnacional argentino muestra la importancia que ha tenido como laboratorio de derechos e instituciones. Existen determinados períodos históricos que representan verdaderos avances del derecho constitucional subnacional, con importantes innovaciones, mientras que otros momentos se producen procesos de “asimilación” u homogeneización, donde los textos subnacionales se asemejan al federal, o buscan adecuarse a éste.

Por ejemplo, en Argentina se pueden identificar como dos momentos de grandes avances del derecho constitucional provincial el experimentado en las tres primeras décadas del siglo XX, y la experimentada en la década del 1980 y 1990; en ambos procesos, los avances subnacionales terminaron siendo receptados en el texto federal (en las reformas constitucionales de 1949 y en la de 1994, respectivamente).

Asimismo, también pueden identificarse momentos de *asimilación*, por ejemplo, las constituciones sancionadas en la década de 1850, inmediatamente después de la Constitución nacional de

1853, y las constituciones del 49, sancionadas a consecuencia (y bajo la presión) del nuevo texto federal de 1949. En ambos casos, el gobierno federal presionó a los gobiernos provinciales para que sancionaran sus textos, si bien en 1853 se hizo con la finalidad de “completar” el proceso constitucional federal, con la sanción de las respectivas constituciones provinciales, sin mayores requerimientos sobre cómo sancionar los nuevos textos constitucionales provinciales; en 1949, en cambio, hubo una fuerte presión para que los textos provinciales se “asemejaran” al federal, los cuales terminaron siendo meras copias – hubo incluso instrucciones escritas desde el Ministerio del Interior sobre cómo redactar las “nuevas” constituciones provinciales (Altavilla 2018). Se puede decir que las presiones del gobierno federal en la década del 1850 se debió más a la urgencia del tiempo, de poder contar con textos constitucionales locales adaptados a la nueva organización estatal argentina, antes que en el contenido, aunque de alguna manera esta premura llevó al constituyente provincial a imitar el texto federal.

A pesar de estas similitudes con el texto federal, el derecho subnacional argentino mostró igualmente algunas innovaciones, por ejemplo, el restablecimiento de los cabildos, algunas cuestiones relacionadas con la educación, etc. En las próximas décadas, allá por 1870, el constitucionalismo provincial comenzaría a despegarse del federal, haciendo un ejercicio más efectivo y creativo del poder constituyente local.

Lo cierto es que más allá de este movimiento espasmódico, entre la diversidad y la asimilación, es posible sostener, sin lugar a dudas, que el derecho constitucional subnacional es un interesante laboratorio de derechos e instituciones, y su existencia y presencia proporciona una serie de *ventajas comparativas* dentro del diseño institucional federal.

Esta característica fue descripta tempranamente por el *Justice* Louis Brandeis, en su famosa sentencia: “Uno de los felices incidentes del sistema federal es que un solo Estado valiente puede, si sus ciudadanos así lo deciden, servir como laboratorio; e intentar nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo

para el resto del país”<sup>3</sup>. Y el *Justice* Oliver Wendell Holmes se refirió asimismo a esta parte del derecho constitucional, como “experimentos sociales ... en las cámaras aisladas que ofrecen los distintos estados...”<sup>4</sup>.

A ello cabe agregar la característica de que el Derecho Constitucional Subnacional es *mucho más amplio que el federal; prevé en consecuencia más derechos, más garantías*. Los textos constitucionales estatales son mucho más amplios y extensos que el federal. Por ejemplo, la Constitución Nacional cuenta con 130 artículos, mientras el texto constitucional de las provincias supera ampliamente los 200 artículos.

La doctrina especializada en la materia ha identificado una serie de ventajas y beneficios de contar con constituciones subnacionales; así, se ha sostenido que un uso inteligente, valiente e innovador de este espacio trae consigo importantes ventajas: Aumenta y perfecciona la capacidad de un sistema federal para acomodar a múltiples comunidades políticas dentro de un mismo régimen constitucional; Duplica los mecanismos de protección de los derechos individuales (Carnota 2007); Refuerza el sistema de control y equilibrio entre los poderes públicos; Puede mejorar la calidad deliberativa de la democracia dentro de las unidades subnacionales y el sistema federal en su conjunto (Marshfield, 2011); Amplia los derechos establecidos en la Constitución nacional; Los perfecciona, de acuerdo a las particularidades locales o regionales; Duplica (o triplica) los espacios de participación y, por tanto, de control ciudadano (Hernández 2011); Implica una doble garantía para los ciudadanos: el sistema republicano, en sí mismo, se traduce en una garantía en cuanto limita el poder, *dividiéndolo* funcionalmente; el federalismo viene a fortalecer esta garantía traducida en la limitación del poder, porque lo vuelve a dividir pero desde la perspectiva territorial (también funcionalmente, porque tanto las provincias como los municipios de-

---

<sup>3</sup> New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262, 311 (1932) (Brandeis, J., dissenting), citado por Williams 1990.

<sup>4</sup> Truax v. Corrigan, 257 U.S. 312, 344 (Holmes, J., dissenting), citado por Williams 1990.

ben adoptar formas de gobierno republicanas y representativas) (Loewenstein 1986). Más aún, “las constituciones estatales sirven como limitaciones al poder soberano y plenario de los estados para hacer leyes y gobernarse a sí mismos” (Williams 1990:2); Duplica (o triplica) los mecanismos de defensa y protección del orden constitucional y de los derechos fundamentales.

En conclusión, el derecho constitucional subnacional funge como un *verdadero laboratorio de derechos e instituciones* que permite e incentiva la innovación y la creación rápida y espontánea de respuestas constitucionales eficientes a los problemas que las sociedades modernas, siempre cambiantes, plantean a los operadores jurídicos y políticos. A ello puede agregarse una mayor “sensibilidad” del constituyente provincial, al estar más cerca de la población a la que le proporciona soluciones jurídico-constitucionales a sus problemas más cotidianos. Esta inmediatez del constituyente local da lugar a soluciones muy eficientes, tal como lo ha demostrado la historia del constitucionalismo provincial en Argentina.

### **3. Breves consideraciones a las reformas constitucionales recientes en la provincia de La Rioja: 1998, 2002, 2008**

La *reforma constitucional de 1998* significó una adecuación del texto provincial a la reforma constitucional federal de 1994. Se trató de un claro ejemplo de lo que hemos denominado un “proceso de asimilación”, donde el texto provincial asimila, incorpora, los nuevos derechos e instituciones del texto federal. Así, por ejemplo, la *protección del medioambiente* del art. 66 CP, que concuerda casi literalmente con el nuevo art. 41 CN; la igualdad real de oportunidades receptada en el art. 79, en iguales términos que el art. 37 CN; el reconocimiento a la Cámara de Diputados de ser juez de los derechos y títulos de sus miembros del art. 84, que es textual al art. 64 CN; la incorporación de los Decretos de Necesidad y Urgencia, en el art. 123, inc. 12, como facultad del gobernador, emulando el art. 99, inc. 3, CN; se incorporó el límite de edad para los miembros del poder judicial, en el art. 130, fijándose en 75 años en el mismo sentido que el art. 99,



inc. 4° CN – pero con la diferencia que la constitución riojana fija este límite de edad solo para los miembros del Tribunal Superior y para el Procurador General, no así para los demás miembros del poder judicial como lo dispone el texto federal; se creó el Consejo de la Magistratura (art. 136), tomando como referencia también la innovación federal del art. 114, aunque con algunas diferencias y particularidades; finalmente, con respecto a la Función Municipal, la reforma del 98 adecuó el régimen municipal riojano a las disposiciones del texto federal. Recordemos que La Rioja ya había avanzado decididamente hacia la autonomía municipal con su Constitución de 1986, pero con esta reforma se “reforzaron” algunas ideas. Así, por ejemplo, se le agregó al art. 154 que disponía que “los municipios tienen autonomía institucional, política y administrativa”, los aspectos “económico y financiero”, tal como reza el art. 123 CN; asimismo, se dispuso la sanción de un régimen de coparticipación municipal, en el que la distribución “se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”, casi literal al art. 75, inc. 2°, 3° párr. CN.

La reforma de 2002 apuntó fundamentalmente a producir modificaciones a la parte orgánica de la Constitución, es decir, al funcionamiento de los órganos del Estado. Salvo por las modificaciones a los arts. 15, 22, 29 y 28 bis, que se refieren, respectivamente, a demandas contra el Estado, presunción de inocencia, defensa en juicio y habeas data, el resto de las modificaciones apuntaron a las funciones del Estado:

Respecto de la Función legislativa, la reforma modificó el art. 85, sobre composición de la Cámara de Diputados, reduciendo el número de los mismos de 30 a 23, el art. 85 bis, introduciendo una norma nueva sobre la dieta de los legisladores, el art. 89 sobre inhabilidades e incompatibilidades, y se eliminó el inc. 16, del art. 102, sobre atribuciones, específicamente la de la designación de los senadores nacionales, que luego de la reforma federal de 1994 ya no son electos por las legislaturas provinciales, sino por el voto popular.

En relación a la Función Judicial, la reforma alcanzó a los arts. 134, sobre policía técnica judicial, el art. 138 sobre Ministerio Público, haciendo explícito que ejercen sus funciones por ante el Tribunal Superior de Justicia provincial, el art. 140, sobre atribuciones y deberes del Tribunal Superior, agregando la de remitir una memoria sobre el estado de la administración de justicia al gobernador y a la Cámara de Diputados, y tal vez la más importante reforma en este rubro, la del art. 137, que redujo el número de miembros del Tribunal Superior de 7 a 5 miembros, pudiendo incluso ser reducido por ley provincial, siempre manteniendo un número impar – es decir que la reducción solo podría darse a tres miembros.

Como bien señala Stoller (2008), la reforma de 2002 fue un fiel reflejo de la crisis política, económica y social que atravesaba el país desde 2001, y en ese contexto la reforma apuntó al achicamiento del Estado y del costo de su funcionamiento.

Finalmente, cabe mencionar entre las reformas operadas, a aquellas referentes a la Función Municipal, rescatándose dos: El art. 155, que determina, por un lado, la creación de la figura del viceintendente, con importantes atribuciones (en particular, resalta la de ser “Secretario Coordinador de Gabinete del Trabajo Municipal”), y por otro lado, la fijación del número de concejales que tendrá cada localidad de acuerdo a su población – a diferencia del texto de 1986, que fijaba directamente un número de concejales para cada localidad.

Y el art. 155 bis, sobre ejido municipal, adoptando expresamente el sistema de delimitación territorial denominado municipio-departamento o municipio-partido. Es tal vez, uno de los puntos más controvertidos y criticados del sistema constitucional riojano. Las razones que argumenta la doctrina son varias: El sistema de delimitación territorial municipio-departamento o municipio-partido no refleja fielmente la estructura sociológica de la comunidad local, subsume a otras localidades a la ciudad cabecera del municipio-departamento (Barrera Buteler 2010, Montbrun 2003) y además, agregamos, extiende sobremanera el territorio sobre el cual el municipio tiene que ejercer su jurisdicción, lo que desnaturaliza su función esencial (que es esencialmente urbana) y aumenta los costos de su gestión.

Finalmente, la reforma constitucional de 2008, conocida como la reforma “histórica” también se centró en la organización del poder: nuevamente se volvió a reformar la composición de la legislatura provincial, elevando el número de 23 a 36; respecto de su composición, la reforma estableció un número fijo y la norma constitucional distribuye el número de bancas que tendrá cada departamento; respecto del sistema de distribución de bancas, establece por un lado una interesante disposición referente al tope de bancas que puede tener el partido mayoritario (detallando cada tope según el departamento), estableciendo que las restantes bancas se distribuirán entre los partidos minoritarios, el cual a su vez tienen un mínimo de bancas aseguradas, el que puede acrecer pero no disminuir. Asimismo, fija un piso electoral del 3%.

Esta y las anteriores reformas relacionadas a la composición y, sobre todo, a la distribución de las bancas de la unicameral riojana, reflejan que uno de los problemas constitucionales más importantes que ha tenido la provincia en estos cuarenta años de democracia, ha sido la cuestión de la representación y de la participación de las minorías.

Con respecto a la función ejecutiva, la reforma de 2008 introdujo una reforma muy significativa: eliminó la reelección indefinida, reemplazándola por la reelección por un solo período consecutivo – sistema que se extiende además a los intendentes – sumándose así a la gran mayoría de las provincias que adoptaron a lo largo de las últimas décadas el sistema de reelección inmediata por un período (Altavilla 2017) tendencia que coincide con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ver Altavilla, Sommer y Sola 2022).

En relación a la función judicial, la Convención de 2008 produjo una reforma total sobre la administración de justicia. Se volvió a modificar el número de miembros del Tribunal Superior, dejándolo en un número fijo de 5 miembros directamente establecido por la Constitución (art. 137) – es decir, sin posibilidad de medicación por ley, como estaba establecido en ese momento; respecto del sistema judicial, se incorporó el sistema oral y la implementación de mecanismos alternativos de resolución de

conflictos (art. 144). La reforma también alcanzó al Ministerio Público, al Consejo de la Magistratura, al jurado de enjuiciamiento, como así también a los procedimientos para la designación y la remoción de jueces, entre las motivaciones más sustantivas.

Finalmente, con respecto a la función municipal, la reforma de 2008 introdujo cambios en relación a la organización de los municipios y a la composición numérica de sus órganos de gobierno. Así, redefinió la base poblacional para la determinación del número de concejales y aumentó significativamente el número de concejales (art. 169); Mantuvo la misma estructura gubernamental, con un departamento ejecutivo – a cargo de un intendente, elegido conjuntamente con un viceintendente – eliminándose en este caso su rol de “Secretario Coordinador de Gabinete del Trabajo Municipal” –; mantuvo el sistema de delimitación territorial de municipio-departamento, pero eliminó la referencia a la “regionalización funcional y política”.

Como puede apreciarse, la provincia de La Rioja es una de las que más ha reformado su constitución en estos casi 40 años de democracia: produjo una reforma total a su constitución de 1933, en 1986, dotándose así de un nuevo texto constitucional, el cual sería reformado doce años después, en 1998, nuevamente cuatro años después, en 2002, y finalmente, seis años más tarde, en 2008, la última reforma constitucional. Cuatro reformas en 40 años de la restauración de la democracia.

#### **4. Algunas consideraciones sobre las propuestas de reforma a la Constitución riojana en el contexto del derecho constitucional provincial argentino**

La propuesta de reforma constitucional *parcial* aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja en su 18° y última sesión ordinaria del año 2022 (137° Período Legislativo), se incluyen una serie de temas que habilitan la reforma del texto constitucional en una revisión profunda de su contenido. Las principales propuestas de reformas a la constitución riojana apuntan, básicamente, a fortalecer el sistema de

gobierno republicano, a la incorporación de nuevos derechos y garantías y a reforzar la descentralización territorial, fundamentalmente a través de una mayor y más eficiente autonomía municipal junto con un sistema de regionalización intraprovincial.

A nivel comparativo, estas propuestas se presentan no solo como innovadoras, en el sentido de que varias de ellas no están reguladas en las demás constituciones provinciales, sino también como manifestación de vanguardia del derecho constitucional moderno.

A continuación, analizaremos algunas de las propuestas de reforma de la constitución de la Provincia de La Rioja que consideramos pueden representar un significativo avance para el derecho público provincial.

De acuerdo al artículo cuarto de la ley, complementado por el mensaje enviado por el Poder Ejecutivo a la legislatura (Mensaje N° 040, del 14 de diciembre de 2022), se pueden identificar los temas y los objetivos propuestos para la reforma.

El art. 4 especifica los “puntos de la reforma”, estableciendo que:

La convención constituyente podrá avocarse al debate de los siguientes puntos centrales:

Periodicidad de las tres funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Paridad de Género: en los cargos electivos.

Consagración constitucional de los derechos al agua, a la energía y a la conectividad.

Libertad de Expresión y Gobernanza

Constitucionalización de la coparticipación municipal primaria.

Constitucionalización de la renta básica universal.

En virtud de lo expuesto la Convención Constituyente se encuentra habilitada para tratar de manera sistemática los siguientes puntos de la Constitución:

- 1) **Preámbulo:** reformulación incorporando la perspectiva de género y la justicia social en perspectiva pro homine como pauta interpretativa de las normas programáticas y operativas que conforma el teto constitucional.
- 2) **Principios de Organización Política:** sede de las autoridades, control de constitucionalidad y de convencionalidad; la responsabilidad del Estado.
- 3) **Reconocimiento de los siguientes derechos:** al agua, a la energía generada por fuentes renovables y no renovables, a internet y los derechos de cuarta generación; fortalecer al medio ambiente incorporando el desarrollo sostenible y el compromiso del Estado conjuntamente con la sociedad en la lucha por el cambio climático; la soberanía alimentaria.
- 4) **Derechos de Usuario y Consumidores.**
- 5) **Educación:** consolidación de la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas públicas referidas al sistema educativo.
- 6) **Derecho al deporte.**
- 7) **Salud pública:** composición del sistema de salud provincial, su gobernanza, integración, perfil y contexto de emergencia.
- 8) **Régimen Económico-Financiero:** Disposiciones sobre administración financiera del sector público provincial, que afiance la transparencia y el acceso a la información pública, fortalecer los objetivos del desarrollo económico y social en clave de sustentabilidad; presupuesto participativo; renta básica universal.
- 9) **Derechos Políticos y Régimen Electoral:** Justicia Electoral; Consulta Popular.
- 10) **La periodicidad de las tres funciones del Estado:** Ejecutiva, Legislativa y Judicial con limitación temporal y alternancia de los mandatos y cargos.
- 11) **Función Legislativa:** límites a la reelección.

- 12) **Función Ejecutiva:** actualización de facultades y atribuciones.
- 13) **Función Judicial:** requisitos y condiciones para ser juez/jueza; integración del Tribunal Superior de Justicia; control de convencionalidad; jurisprudencia obligatoria; periodicidad de jueces/juezas y del Ministerio Público; reformulación de la competencia originaria; escuela judicial; Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento.
- 14) **Incorporación de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes.**
- 15) **Órganos de Fiscalización y Asesoramiento:** Tribunal de Cuentas límites a la reelección; Fiscal de Estado periodicidad y límites de reelección.
- 16) **Función Municipal:** Coparticipación municipal rango constitucional; límites a la reelección en los mandatos del Departamento Deliberativo; cartas orgánicas, atribuciones; replanteo de las causales de intervención a los municipios.
- 17) **Reforma Constitucional:** número y forma de elección de constituyentes.

A su vez, en el documento borrador de la propuesta de reforma, se especificaron **10 propuestas** de reforma de la constitución de la Provincia de La Rioja:

- 1- Incorporar la perspectiva de género al texto constitucional.
- 2- Ampliar los derechos y garantías, con especial énfasis en los derechos de 4° Generación. Profundizar la perspectiva del derecho a la naturaleza
- 3- Consolidar la responsabilidad estatal en el sistema educativo y de salud.
- 4- Constitucionalizar la **renta básica universal**.

- 5- Profundizar la ***alternancia en el ejercicio de las funciones públicas electivas***, su periodicidad y la efectiva responsabilidad de quienes las ejercen en el ámbito **Ejecutivo, Legislativo, Judicial** y de los órganos de contralor.
- 6- Replantear la integración, designación, periodicidad y remoción de quienes se desempeñan en el ámbito de la Función Judicial, en especial el Tribunal Superior de Justicia, el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura.
- 7- Fortalecer la ***Función Municipal*** con estructuras más dinámicas, descentralizadas y activa participación ciudadana. Replantear la coparticipación municipal.
- 8- Dotar a las ***regiones*** de representatividad institucional.
- 9- Dotar al instituto de la Enmienda Constitucional de contenido y/o materia a enmendar.
- 10- Consolidar la democracia basada en la ***participación popular*** que garantice la plena vigencia de los derechos, garantías y oportunidades de todos/as los/as riojanos/as.

Estas diez propuestas de reformas propenden a la incorporación de nuevos derechos e instituciones (derechos de 3° y 4° generación, la renta básica universal, la perspectiva de género), así como al fortalecimiento de institutos ya vigentes (tales como el régimen municipal). En este sentido, la propuesta de reforma constitucional apunta tanto a un *aggiornamento* del texto constitucional como a un *reajuste* institucional. En este último punto, en especial, en todo aquello que se refiere a la organización de las tres funciones estatales.

### ***A) Sobre la introducción de derechos de cuarta generación***

La Ley de Declaración de la Necesidad de Reforma constitucional habilita la posibilidad de reforma de la parte dogmática de la constitución, con la posibilidad de incorporar derechos de cuarta generación, entre los que menciona, a modo de ejemplo,



el derecho al agua, a la energía generada por fuentes renovables y no renovables, a internet, de fortalecer al medio ambiente incorporando el desarrollo sostenible y el compromiso del Estado conjuntamente con la sociedad en la lucha por el cambio climático, derechos de usuarios y consumidores, educación, derecho al deporte, a la salud, entre otros.

De las 4 reformas introducidas al texto constitucional riojano de 1986, podemos extraer dos características claras: (a) Todas las reformas operadas al texto de 1986 estuvieron orientadas casi exclusivamente a rediseñar la organización estatal; tal como señala el jurista riojano Enrique Stoller: “es dable comentar que los derechos y garantías no acrecieron y si se amplió su plexo constitucional, el cúmulo de reformas estuvo siempre dado en la organización del Estado, y especialmente en la problemática – muy seria – de lograr una integración representativa de la Cámara de Diputados y de los concejos deliberantes, con un número de participantes que sin ser exagerados, se adecuaron a la realidad social, política, y económica, riojano” (2008:291); (b) en segundo lugar, todas las reformas estuvieron marcadas por un contexto político e institucional particular, por lo que Pedro Goyochea (2020) lo ha denominado a este período como un “período constitucional reactivo”, destacando que las reformas operadas en estas últimas décadas se han caracterizado “por el estrecho vínculo de las reformas a circunstancias emergentes en contextos de crisis institucional, la ausencia de debates, reflexiones y sobre todo de previsibilidad” (2020:61).

Por ello, la propuesta de introducir nuevos derechos constitucionales, tales como los denominados de Cuarta Generación, pondrán al texto constitucional riojano en la vanguardia del constitucionalismo provincial; asimismo, es dable observar que el texto constitucional riojano, a diferencia del grueso de las constituciones provinciales, no es un texto amplio en materia de derechos, ya que su texto adolece de varios derechos de tercera generación.

El texto carta magna riojano contiene los más básicos derechos del constitucionalismo clásico; gran porcentaje de su parte orgánica están dedicada a las garantías penales constitucionales

(arts. 22 al 32), materia que el Derecho Público Provincial le ha dedicado un desarrollo muy minucioso. En los siguientes artículos, contiene los derechos constitucionales básicos clásicos tales como el derecho a la privacidad (art. 31), libertad de prensa (art. 32), libertad de culto (art. 33); en el art. 34 se condensan los derechos del trabajador y el Capítulo III está dedicado a los derechos a la Cultura, educación y salud pública.

### **B) Sobre los principios de organización política**

La constitución riojana de 1986 (con la enmienda de 1987 y las reformas parciales de 1998, 2002 y 2008) comienza en el Capítulo I con una serie de declaraciones y principios constitucionales referidos a su organización política; este capítulo viene intacto del texto constitucional de 1986 (salvo la modificación del art. 15 en la reforma de 2002); parte del principio de la soberanía popular, aunque sin mencionarlo expresamente, y de la adopción de un sistema representativo (art. 1°).

En su artículo 2°, declara organizarse bajo la forma de gobierno “representativa, republicana, democrática y social”. En consonancia con la adopción de la forma republicana de gobierno, el art. 4° dispone que el poder del Estado, se divide en funciones “conforme a las competencias que ella establece”. El constituyente riojano ha sido así más preciso que sus pares provinciales, pues habla de “funciones” y no de “poderes”, porque bien sabemos que el poder del Estado es uno solo, y lo que se divide *no es el poder*, sino *sus funciones* (legislativa, ejecutiva y judicial).

Otra característica del texto riojano es que especifica los principios del régimen republicano: “La actividad de todos los órganos del poder público está sujeta a los principios republicanos, en particular a la *publicidad* de los actos, *legalidad* de las acciones de los funcionarios, *periodicidad* de las funciones y efectiva *rendición de cuentas*”.

En el marco de este esquema, se proponen una serie de reformas que se vinculan, principalmente, con la periodicidad de los mandatos y con la efectiva rendición de cuentas.

En particular, uno de los puntos de la propuesta de reforma específica “Replantear la integración, designación, periodicidad y remoción de quienes se desempeñan en el ámbito de la Función Judicial, en especial el Tribunal Superior de Justicia, el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura”. Se trata de uno de los puntos más discutidos en el derecho constitucional actual, y en el cual ya varias provincias han avanzado en su debate.

Así, en el derecho público provincial encontramos el reciente ejemplo de la constitución salteña que en 2021 modificó lo relacionado a la duración y reelección de los funcionarios públicos y, en particular, de los magistrados judiciales. En su texto de 1986/1987, establecía en el art. 156 que “Los Jueces de la Corte de Justicia son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado prestado en sesión pública. Duran seis años en sus funciones pudiendo ser nombrados nuevamente. Los demás Jueces son designados de la misma manera previa selección de postulantes por el Consejo de la Magistratura y son inamovibles en sus cargos mientras dure su buena conducta y desempeño. La inamovilidad cesa en el momento en que el magistrado *pueda obtener la jubilación*. En este último caso un nuevo nombramiento del Poder Ejecutivo, precedido de igual acuerdo, sin intervención del Consejo de la Magistratura, será necesario para mantener en el cargo a estos magistrados, por un período de cinco años. Tal designación podrá repetirse por el mismo trámite [...]”.

En 2021 el texto se modificó nuevamente, extendiendo la duración de los miembros de la Corte a 10 años, y agregando, en el caso de los magistrados inferiores, la edad máxima de 70 años, además de la jubilación: “Las Magistradas y los Magistrados Inferiores del Poder Judicial cesan en el cargo, indefectiblemente, al obtener la jubilación o el día en que cumplan los 70 años de edad, lo que ocurra primero”. Es decir que ahora el retiro es indefectible, sin posibilidad de un nuevo nombramiento por parte del gobernador.

En la provincia del Chaco se propuso una reforma constitucional donde, entre otros puntos, se buscaba limitar la possibili-

dad de reelección de los funcionarios públicos electos y limitar el mandato de los magistrados judiciales<sup>5</sup>.

No se trata solo de una discusión local; en Estados Unidos, el presidente Joe Biden presentó, a través de la Orden Ejecutiva N° 14023 (9 de abril de 2021), a través de la cual se pone en marcha una Comisión ejecutiva con el objetivo de sugerir reformas a la Suprema Corte de Justicia; entre otros puntos, el tercer capítulo del informe trata acerca de las propuestas de suprimir el carácter vitalicio de los jueces de la Suprema Corte, limitándolos a un mandato no renovable de 18 años.

A nivel latinoamericano, encontramos la Constitución de Bolivia, donde todos los Magistradas y Magistrados duran en sus cargos un “periodo de mandato de *seis años*” (Art. 183.I), en Chile, “los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad” (art. 77); en Nicaragua, los miembros de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por un período de *cinco* (5) años (art. 163), y en Guatemala los magistrados, cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, duran en sus funciones también *cinco* (5) años (art. 208); en Honduras los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia duran siete (7) años; en Colombia, los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado duran un período de *ocho* (8) años, no pudiendo ser reelegidos (art. 233); en Costa Rica los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia duran *ocho* (8) años (art. 158); en El Salvador, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son designados por un período de *nueve* (9) años (art. 186); en Panamá, los miembros de la Corte Suprema de Justicia duran *diez* (10) años (art. 203); en México los ministros de la Suprema Corte de Justicia duran en *quince* (15) años (art. 94).

En este sentido, inamovilidad no significa necesariamente que el cargo sea vitalicio. En opinión coincidente se expresó la

---

<sup>5</sup> Ver “Firmeza de Capitanich en su propuesta de reforma constitucional”, Diario Norte, 26 de agosto de 2019, <https://www.diarionorte.com/182701-firmeza-de-capitanich-en-su-propuesta-de-reforma-constitucional>.

Federación Argentina de la Magistratura<sup>6</sup> a raíz de una consulta efectuada en el marco de la propuesta de reforma de la provincia de Salta. Finalmente, cabe traer a colación el texto federal, que en la reforma de 1994 fijó la edad máxima de los jueces federales en 75 años, requiriéndose un nuevo acuerdo al cumplirse esa edad. La Corte Suprema convalidó esta normativa en su reciente fallo *Schiffrin* de 2017.

En general, esta propuesta se inscribe en la tendencia general que se observa de limitar los mandatos de todos los cargos electivos (en particular, los ejecutivos), por entender que es un sistema que permite la rotación y, como tal, cumple mejor con el principio republicano de gobierno, y se condice de manera más coherente con el sistema democrático, tal como lo sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su reciente Opinión Consultiva N° 28/21 (ver Altavilla, Sommer y Sola 2022).

En nuestro país, el derecho público provincial se ha inclinado decididamente por un sistema de reelección limitada, en la mayoría de los casos a una sola reelección – en dos provincias, se permiten dos reelecciones consecutivas y en otras dos, la reelección es indefinida. De las 24 unidades federadas, 17 (71%) optan por la reelección inmediata por un período consecutivo, 2 provincias (8%) por la reelección inmediata por dos períodos consecutivos, 3 (13%) provincias por la reelección indefinida y 2 provincias (8%) mantienen la no reelección (Altavilla 2017).

Lo curioso de este proceso es que desde 1983, todas las provincias que reformaron sus constituciones (solo dos no lo hicieron, Mendoza y Santa Fe) posibilitaron la reelección inmediata (hacia 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata), pero en este proceso, se da a su vez el particular caso de dos provincias donde además de haberla permitido en su modalidad de reelección indefinida, volvieron a modificar su

---

<sup>6</sup> “Es constitucional limitar la duración en el cargo para los jueces provinciales”, en [Fiscales.gob.ar](https://www.fiscales.gob.ar), de fecha 6.01.2014. disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/es-constitucional-limitar-la-duracion-en-el-cargo-para-los-jueces-provinciales/>.

constitución para restringirla a un solo período consecutivo. Se trata precisamente de las provincias de San Luis en 2006 (por enmienda) y La Rioja en 2008 (Altavilla 2017).

Asimismo, esta tendencia de reducir las posibilidades de reelección se inscriben dentro de la nueva tendencia de reforzar las instituciones democráticas y republicanas (tal como lo ha marcado la Corte Interamericana en sus diversos recientes pronunciamientos).

En la propuesta de reforma, esta restricción alcanza asimismo a los miembros de la Función Legislativa; tradicionalmente, el sistema de reelección adoptado para los miembros de las legislaturas provinciales ha sido el de la reelección indefinida – solo pocas provincias, como Tucumán (art. 45) restringen a la reelección a un solo período. Para algunos autores, la posibilidad de reelección indefinida de los legisladores puede ser un factor de estabilidad política, además de permitir cierta profesionalización y especialización en la carrera de política (Mainwaring y Shugart 1997); también es dable rescatar que la limitación en las posibilidades de reelección permiten mayor rotación, y por tanto mayor participación, además de romper patrones clientelares que la permanencia excesiva en un cargo pueden generar. Una reelección limitada a dos períodos (haciendo un total de 12 años) puede ser una solución intermedia aceptable.

Por otro lado, la posibilidad de restringir la reelección o la duración de los mandatos en las tres funciones estatales presenta cierta coherencia en el sistema, ya que la propuesta apunta a establecer una duración determinada tanto en la Función judicial – respecto de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, de los miembros de la función legislativa a lo que se suma la ya establecida restricción de reelección del gobernador establecida en 2008, y punto sobre el cual la actual propuesta no avanza, ya que no está mencionada entre las habilitaciones a la Convención. Por ello, consideramos atinado y coherente de imprimir en cada una de las funciones, el principio basal del sistema republicano de la periodicidad de todos los cargos públicos.

La posibilidad de introducir modificaciones dentro del poder legislativo se presenta como una oportunidad propicia para intro-

ducir normas que tiendan a reforzar el rol del poder legislativo, con algunas atribuciones, por ejemplo, de publicar y reglamentar las leyes si el poder ejecutivo no lo hiciera, de aumentar el período de sesiones, de requerir autorización en caso de publicación parcial de normas, entre muchas otras. Atribuciones que compensan los fuertes poderes que caracterizan a los ejecutivos provinciales (ver Altavilla 2019 y 2021), pero no en una relación de contraposición, sino de colaboración entre poderes.

En igual sentido se puede sostener respecto de la función judicial: reforzamiento de la autonomía financiera, la obligación de capacitación continua de los miembros de la función judicial – en todos sus niveles y grados – la incorporación del control de convencionalidad, junto con el de constitucionalidad que el derecho público provincial ha incorporado como norma de avanzada (actuales arts. 9 y 140 de la Constitución riojana) para un estudio comparado, ver Altavilla 2020 y 2022, a lo que se suma la innovadora propuesta de introducir el sistema del precedente, es decir, de la obligatoriedad de las decisiones del máximo tribunal y la obligación de publicar todos los pronunciamientos judiciales – algo que sabemos no sucede en la práctica cotidiana de la gran mayoría de las provincias – cuestión que se vincula directamente con el principio republicano de la publicidad de los actos.

### *C) Gobierno abierto, Transparencia y rendición de cuentas*

Las propuestas de reforma se inscriben también dentro del nuevo paradigma del gobierno abierto, transparente y colaborativo.

Este nuevo paradigma comenzó a instalarse a partir del famoso Memorándum para la gestión pública del Presidente de los EEUU, Barak Obama en el año 2010, a través del cual se promueve la mayor apertura por parte de su gobierno, instando a sus funcionarios a tener un gobierno transparente, participativo y colaborativo. Se trata del establecimiento de principios liminares de una nueva gestión pública que viene a reemplazar al modelo del Estado burocrático, el estado grande, que todo lo podía y todo lo solucionaba y daba todas las respuestas a las necesidades de los ciudadanos, y superadora de la denominada nueva gestión

pública, modelo en el cual el Estado terceriza y se desliga de los servicios pasándolos a terceros, para instaurar un modelo denominado de la Nueva Gobernanza Pública. La idea central es instaurar un modelo de gobierno abierto, basado en una serie de principios básicos, tales como el de *transparencia*, *colaboración*, *participación*, *procesos de innovación* y de *datos abiertos*, todos los cuales buscan la colaboración entre el Estado y la ciudadanía.

Por su parte, la transparencia se asienta en dos grandes pilares: la *información pública* y la *rendición de cuentas*, en ambos casos buscando la colaboración de la ciudadanía (*accountability* vertical) y el reforzamiento de los órganos de control (*accountability* horizontal), que son la base del Estado de Derecho. En este sentido, reforzar la independencia funcional y orgánica de los órganos de control tanto internos como externos resulta crucial para lograr el objetivo de afianzar y fortalecer el sistema democrático, todo lo cual va en línea directa con la limitación de los mandatos, el reforzamiento de las funciones estatales y su independencia recíproca.

Se trata de una serie de principios que buscan guiar el accionar del Estado y de los gobernantes con una nueva mentalidad, más abierta, transparente, comprometida y colaborativa con la ciudadanía; Como tales, es decir, como principios, su inclusión en el texto constitucional sería un avance muy importante e interesante; claro que al tratarse de principios rectores de la gestión y la administración, su desarrollo posterior estaría a cargo de la legislación pertinente, leyes, decretos y reglamentos y, sobre todo, de la práctica cotidiana en el manejo de la cosa pública, cuestiones estas que exceden el marco normativo de la Constitución.

Varias de las propuestas apuntan debidamente a estos objetivos, tales como la transparencia y el acceso a la información pública y el presupuesto participativo contenidos en el punto 8 del art. 4°.

#### *D) Sobre la función municipal*

La propuesta de reforma apunta también a reformar la función municipal, con el objetivo de fortalecer y dar eficacia a la autonomía local.



Uno de los grandes puntos para el debate en esta nueva reforma constitucional lo constituirá sin lugar a dudas el sistema de delimitación territorial adoptado por el sistema constitucional riojano que, como hemos visto, en todas las reformas anteriores, se ha mantenido el sistema de delimitación territorial denominado de municipio-departamento, sistema que ha adoptado la provincia desde su primera constitución de 1855 (Stoller 2008; Goyochea 2020). En este sistema, el límite del municipio “concuere con los límites territoriales de las divisiones políticas internas de la Provincia que son los Departamentos” (Paredes Urquiza 2005:352). Como hemos sostenido anteriormente, este sistema no es el mejor sistema que se adecue a un régimen municipal autonómico, en los términos del art. 123 CN y del art. 168 de la constitución provincial, desde que la jurisdicción del municipio se extiende a un amplio territorio, desnaturalizando la naturaleza urbana del gobierno local, y subsumiendo en sí a otras localidades que pierden, por este hecho, autonomía real.

Sería en consecuencia una excelente oportunidad para discutir nuevos modelos de organización local, que prevean diferentes formas de gobierno y de organización de acuerdo a las particularidades de cada localidad (tales como los sistemas de comunas, comisiones, etc. del que el derecho constitucional provincial argentino provee de innumerables ejemplos), como así también volver a plantear la necesidad de agrupaciones, regionalizaciones, asociaciones de municipios que permitan mejorar la prestación de servicios públicos y la resolución eficiente de los problemas comunes.

En este orden de ideas, una verdadera autonomía local se complementa con un sistema económico financiero que contemple una vasta variedad de recursos, pero, sobre todo, haciendo hincapié en los recursos propios de los gobiernos locales y, dentro de estos, de los recursos de naturaleza tributaria (tasas, contribuciones e impuestos) que el actual art. 173 no reconoce explícitamente, y que en cambio se centra más en los recursos provenientes de jurisdicción ajena (provincial). No puede haber autonomía real en ninguno de sus aspectos, si no está garantizado su aspecto financiero.

## 5. Comentarios finales

La propuesta de reforma constitucional propulsada por el ejecutivo provincial y aprobada por la Cámara de Diputados riojana en su última sesión del año 2022, se presenta como una oportunidad ideal para discutir los grandes temas y problemas del constitucionalismo moderno, de introducir nuevos derechos e instituciones que, además, puedan servir de inspiración a otras provincias y, por qué no, en la esfera federal. Sin olvidar, por supuesto, que el objetivo principal de la Constitución es que funcione eficazmente para su gente en el contexto local, y que de soluciones efectivas al pueblo al que aspira regir. Por supuesto que las constituciones no son los grandes solucionadores de los problemas que aquejan a nuestras sociedades – esta concepción nos ha llevado a cometer grandes errores de técnica legislativa, ensanchando innecesariamente los textos constitucionales e introduciendo conceptos o ideas que no son propias del texto constitucional, y que terminan quedando plasmadas en un mero papel.

Pero la constitución es, como decía Víctor González, “un código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social *posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación*”; en ellas se insertan los anhelos, los deseos, los objetivos que una sociedad se propone para futuro.

Para que una constitución sea entonces eficiente, es necesario que haya apertura a la iniciativa, a nuevas ideas, voluntad de adaptar experiencias de otros lugares con diferentes condiciones y preferencias y, sobre todo, paciencia, hasta que las nuevas instituciones decanten y sus efectos comiencen a ser visibles.

Para ello es indispensable también un prerequisite: que la reforma sea negociada, consensuada entre todos los sectores políticos con representación popular, y con la mayor posibilidad de participación ciudadana, comprometida con los debates y los temas tratados.

## Referencias bibliográficas

- Ábalos, María Gabriela (2020) “El margen de apreciación local en el diagrama del Poder Legislativo en las Provincias. Aportes y propuestas”, en *Revista Argentina de Derecho Público*, N° 5, Febrero.
- Altavilla, Cristian (2009) “El Rol de la Corte Suprema en los conflictos intergubernamentales. Análisis del caso Prov. de La Pampa c/ Prov. de Mendoza”, *Cuadernos de Federalismo*, Tomo XXII, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo. Córdoba: Advocatus, pp.119-149.
- Altavilla, Cristian (2017) “La reelección en el Derecho Público Provincial”, *Revista de la Facultad*, Vol. VIII, N° 1 – Nueva serie II (2017), pp. 123-150.
- Altavilla, Cristian (2018) “El Nuevo Derecho Público Provincial a 30 Años de la Reforma de la Constitución de la Provincia de San Luis (1987-2017)”, *Periódico Judicial* de la Provincia de San Luis, *Edición N° 8*, Agosto, Columna Judicial, p. 3.
- Altavilla, Cristian (2019) “El constitucionalismo social en las Constituciones provinciales de 1949”, en Benente, Mauro (comp.) *La Constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949*. José Clemente Paz: EDUNPAZ, pp. 247-281.
- Altavilla, Cristian (2019) “Los poderes de legislación de los poderes ejecutivos subnacionales en la Federación Argentina. Un análisis comparativo de las constituciones provinciales”, *IDES Desarrollo Económico*, Vol. 59, N° 227, mayo-agosto, pp. 83-111.
- Altavilla, Cristian (2020) “Measuring Fiscal Federalism and Decentralization in Latin America: Argentina and Brazil in Comparative Perspective”, Working Papers series, Working Papers 2020- 01, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University (Canadá).
- Altavilla, Cristian (2020): “El Control de Constitucionalidad en el Derecho Constitucional Subnacional Argentino”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 24(1), pp. 237-267.

- Altavilla, Cristian (2021) “Las facultades colegislativas de los gobernadores en el constitucionalismo subnacional argentino”, en *Ius et Praxis*, Año 27, N° 1, 2021 pp. 157 – 189.
- Altavilla, Cristian (2022): “Control de constitucionalidad y límites al poder de reforma constitucional: un análisis comparativo de la evolución jurisprudencial de los máximos tribunales en Argentina y Colombia”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(2), pp. 481-509.
- Altavilla, Cristian, Solá, Victorino y Sommer, Christian G. (2022) “La reelección presidencial indefinida en perspectiva constitucional e internacional comparada: Reflexiones desde una mirada del derecho interamericano de los derechos humanos”, *Latin American Journal of European Studies*, v. 02, n° 01 - jan/jun, pp. 17-55.
- Barrera Buteler, Guillermo (2010) “Marco regulatorio fundamental del municipio” en, Zarza Mensaque, Alberto y Barrera Buteler, Guillermo (dir.) *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba: Advocatus, pp. 123-161.
- Barrera Buteler, Guillermo (2017) “Justicia y federalismo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVII, N° 269, Septiembre-Diciembre, pp. 475-517.
- Carnota, Walter (2007) “National and Sub-national Protection of Fundamental Rights in Connection with International Law”, trabajo presentado en el *VII World Congress on Constitutional Law*, organizado por la International Association of Constitutional Law, Workshop 11: Subnational Constitutions in Federal Constitutional States, 13 de junio, Atenas, Grecia.
- Carnota, Walter F. (2022) “El informe de la comisión presidencial norteamericana para la reforma de la suprema corte (una discusión que no solo es nuestra)”, *El Dial*, Febrero.
- Goyochea, Pedro Oscar (2020) *Derecho constitucional de la Rioja*, San Fernando del Valle de Catamarca: Artesanales Capacñan.
- Hernández, Antonio (coords.) *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Lexis-Nexis, 2008.

- Hernández, Antonio y Barrera Buteler, Guillermo, (coords.) *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.
- Hernández, Antonio, “Derecho Público Provincial”, en Hernández, Antonio M. y Barrera Buteler, Guillermo, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 1-22, 2011, pág. 5.
- Loewenstein, Karl (1986) *Teoría de la Constitución*, Barcelona-Caracas-México: Ariel.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (1997) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Marshfield, Jonathan L., “Models of Subnational Constitutionalism”, *Penn State Law Review*, Vol. 115:4, pp. 1151-1198, 2011.
- Montbrun, Alberto, Porras, Analía, Rodríguez, Mariela y Valenzuela, Edgardo (2016) “El régimen municipal de la provincia de La Rioja”, en Bastons, Jorge Luis (dir.), *Derecho Municipal*, Tomo II, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 2036-2069.
- Paredes Urquiza, Antonio (2005) *Breves Comentarios sobre la Constitución de la Rioja*, La Rioja: Nexo Ediciones.
- Ramos, Juan P., *El derecho público de las provincias argentinas. Con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913*, Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914.
- Stoller, Enrique (2008) *Historia Constitucional Riojana*, Córdoba: Lerner.
- Tarr, G. Alan, “Explaining Sub-national Constitutional Space”, *Penn State Law Review*, Vol. 115:4, 2011, pp. 1133- 1149.
- Tarr, G. Alan, “Subnational Constitutional Space: An Agenda for Research” paper presentado en el *World Congress of the International Association of Constitutional Law*, Athens, Greece, 11-15 de junio, 2007.
- Williams, Robert F. (1990) *State Constitutional Law: Cases and Materials with 1990-91 Supplement (1990)*, Washington: Commission on Intergovernmental Relations, October.



# CONSTITUCIÓN DE LA RIOJA: LA NECESIDAD DE SU REFORMA EN EL CONTEXTO DEL SIGLO XXI

PEDRO GOYOCHEA

**Sumario:** I. Introducción. II. Objetivos para una futura reforma constitucional. III. 10 puntos centrales para el debate de la futura reforma de la constitucion de la rioja. IV Algunas consideraciones sobre los puntos centrales de la futura reforma constitucional. a) Derechos de cuarta generación. b) El instituto de la renta básica universal. c) Gobierno abierto. d) Función Judicial.

## I Introducción

La Constitución de la Provincia de La Rioja, tiene cronológicamente una partida de nacimiento como cuerpo normativo datado el 23 de marzo de 1.855, precedido de un mandato originado en el Art. 5 de la Constitución Nacional de 1.853 que exigía, la sanción de las constituciones provinciales bajo el sistema representativo y republicano, como condición indispensable para que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones. No obstante, esta fecha central de 1.855, la autonomía provincial del 1 de marzo de 1.820, es otra fecha clave en el devenir histórico constitucional de la provincia, cuyo bicentenario estamos transitando con nuevos desafíos y nuevas proyecciones; afirma el historiador Bazán (1.992) que

*El sistema directorial centralista creado por el Congreso de Tucumán...estaba desgastado y desacreditado...El*

*exceso de centralismo tornaba halagüeña la idea de federalismo levantada por Artigas, Ramírez y López. Desde ese momento quedo sellada la suerte del Directorio. Poco después el director supremo, Rondeau sería derrotado en Cepeda...El gobierno nacional entró en estado de disolución...El 1 de marzo La Rioja se constituyó en provincia independiente hasta la reunión del Congreso bajo la forma federal proclamada por los demás pueblos hermanos. La asamblea eligió gobernador intendente al antiguo jefe de Arribeños y primer jefe del Ejército Auxiliar del Perú, coronel mayor Francisco Antonio Ocampo<sup>1</sup>. (pág. 324)*

Las referencias históricas enunciadas de ninguna manera agotan el derrotero provincial protagonizado por hombres y mujeres, que, en cada época, fueron consolidando un ideario federal, rebelde y esencialmente trascendental; es por ello que parafraseando al autor Mercado Luna (1980), la presente iniciativa es producto de una larga maduración "... *diría de ella que constituye un pronunciamiento y una definición personal frente a la vida y a través del derecho*"<sup>2</sup>(Pág. 76).

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución es valorada como el documento fundamental o central de un Estado, pero no vamos hacer referencia solamente a la Constitución como sustantivo, es decir como documento en esta reforma, sino a la Constitución como verbo, como factor de estructuración sistémica de la sociedad que realiza su ideario soberano con vocación de servicio; en este sentido Rosatti (2.011) explicita que sin perjuicio de considerar la dimensión jurídica (norma de normas) de una Constitución, también es necesario hacerlo en su dimensión política (forma de formas), en el proemio de la Constitución reformada en 1.986 el presidente de la Convención Constituyente

<sup>1</sup> BAZAN, Armando (1992) *Historia de La Rioja*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Plus Ultra

<sup>2</sup> MERCADO LUNA, Ricardo (1980) *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea



Dr. Domingo Tulián sostenía que *“Esta es la Constitución Política de los riojanos. Lo es porque a ellos se dirige y de ellos emana. La Constitución es un libro del pueblo. Su lenguaje ha de ser sencillo y su estilo directo. Al mismo tiempo es una obra de alta técnica en la formulación de los derechos y en el ordenamiento y articulación de las instituciones del Estado”*.

Para Joaquín Víctor González (2.003) la Constitución representa al orden del pueblo y destaca

*...la Constitución como una orden del pueblo, como tal, y no como una agregación resultante del convenio; si tomamos al pueblo como una masa compacta e íntima que erige en ley fundamental bajo formas reputadas convenientes, los principios permanentes del derecho y la moral, lo que generalmente resulta después de una larga experiencia; entonces fundamos la sociedad y el Estado sobre base sólidas, inamovibles; entonces podrán cambiarse las formas establecidas, podrá alterarse el orden de esos mismos derechos o la manera de ejecutarlos, pero de ningún modo se atacará la base de la justicia y el derecho como principios de la conciencia<sup>3</sup> (pág. 86)*

Es importante asumir que las constituciones de los diferentes Estados, representan el resultado de un proceso plural, que no finaliza con la clausura de las sesiones de la asamblea constituyente, sino que permanece constantemente abierto porque en los ordenamientos de nuestro tiempo, la interpretación de la Constitución constituye la sociedad abierta y resulta por ella, a su vez, siempre constituida. En este orden cobra pertinencia el axioma Realidad-Constitución- Sociedad; que en el pensamiento de Zaffaroni (2015) lo sintetiza de la siguiente manera *“Todo saber jurídico que pretenda ser constitucional y, en este sentido, impul-*

---

<sup>3</sup> GONZALEZ, Joaquín Víctor (2.003) La Revolución Córdoba, Argentina Editorial Alta Córdoba Impresos

*sar la realización constitucional, debe construirse partiendo de una teoría del conocimiento realista, que le permita reconocer la situación actual de esa realización en la sociedad”<sup>4</sup> (pág. 153). La realidad constitucional que supera la visión normativa y, se proyecta en lo social nos permite “valorar en cada caso el grado de realización de esas normas...en la realidad de la interacción humana, en el ser social...como juicio imprescindible para promover el avance de su realización”*

Para Cervati (2.018) la cultura es la esencia del Derecho constitucional y la Constitución, en consecuencia, debería considerarse como expresión del “*estado de la cultura*” de un pueblo; en este sentido el autor sostiene que

*...es evidente que la Constitución ya no puede ser identificada sólo como un acto estatal, expresión de la soberanía del Estado, mero continente de proposiciones imperativas formuladas en artículos; las Constituciones escritas serían entonces niveles textuales de la cultura constitucional mientras que la auténtica Constitución se identificará con la Constitución viva<sup>5</sup> (pág.78).*

El preámbulo de la Constitución riojana emplea el término cultura en dos párrafos de su redacción, el primero asociado a la familia valorada como la “*célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza como ámbito natural de la cultura y la educación*” y el segundo relacionado con la historia de nuestra provincia proyectada hacia el ámbito nacional y latinoamericano “*Procuramos consolidar los intereses históricos de nuestro pueblo y vigorizar*

<sup>4</sup> ZAFFARONI, E. Raúl,(2015) *El Derecho Latinoamericano en la fase superior del colonialismo*, Argentina, Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015.

<sup>5</sup> CERVATI Ángelo (2018) *El Derecho Constitucional entre método comparado y ciencia de la cultura* (el pensamiento de Peter Häberle y la exigencia de modificar el método de estudio del derecho constitucional). Extraído de [www.ugr.es](http://www.ugr.es)

*las expresiones de la cultura regional como base de la identidad popular y condición de la unión nacional y latinoamericana”.*

En referencia a ello Haberle (2002) destaca que

*...la Constitución como cultura. Reelaboraciones, textos, instituciones y procedimientos jurídicos «por sí solos» no bastan. La Constitución no es solamente un orden jurídico para juristas que ellos interpretan según viejas y nuevas reglas; ella tiene una eficacia esencial también como guía para los no juristas: para los ciudadanos. La Constitución no es solamente un texto jurídico ni tampoco una acumulación de normas superiores, es también expresión de un estado de desarrollo cultural, un medio de auto-representación de un pueblo, un espejo de su herencia cultural y un fundamento de sus nuevas esperanzas. Las Constituciones vivas son la obra de todos los intérpretes constitucionales de la sociedad abierta; son, por su forma y razón ser, de largo, una expresión y mediación cultural, un cuadro para la reproducción y recepción y un almacén de información, experiencias, aventuras y hasta de sapiencias «culturales» transmitidas<sup>6</sup> (pag. 184)*

En esta línea de pensamiento Ferreyra (2.013) destaca que

*Toda constitución posee o aspira a poseer una comprensión cabal de la realidad política; ciertamente, dicha comprensión involucra un estado de cosas ideal pensado por el legislador constituyente. Los datos del mundo físico deben formar parte de la constitución. En consecuencia, la idealidad constitucional tiene que observar un mínimo de respeto por lo que es, tal cual es, porque si no puede*

---

<sup>6</sup> HABERLE. Peter (2.002) *LA CONSTITUCIÓN COMO CULTURA*. Traducción del texto italiano, remitido por el Prof. Haberle, de FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, a partir de la inicial traducción de RAFAEL RUBIO NÚÑEZ, revisada y profundamente modificad

*tener concreción en la realidad, la creación normativa no se sustenta en un fundamento racional” (pag.340).*

Es evidente que la apertura hacia criterios interpretativos no formalistas, sino fundados en el estudio de la historia y de la cultura significan mayor rigor en los estudios, mayor empeño en las motivaciones de las decisiones, mayor profundidad en la investigación y mayor sentido de responsabilidad del jurista, al cual finalmente se le reconoce un papel que va más allá del de custodio (guardián) de una voluntad política; al contrario, aparece como un mensajero e intérprete de una auténtica cultura, no fundada exclusivamente en la obediencia a la voluntad del soberano, sino considerada en toda su importancia histórica, cultural, social y sistémica.

En esta línea argumentativa afirma Montbrun (2014) que *“Desde el punto de vista cultural nuestros decisores políticos están muy acostumbrados a actuar rápidamente sobre las situaciones que identifican como problemáticas, pero, en muchos casos, esa actuación no está basada en un cabal y profundo análisis de la misma sino más bien en una reacción de tipo espasmódico”*<sup>8</sup> (Pág. 106); concordante con ello recientemente, en la cuarta sesión del ciclo de conversación sobre el proceso constituyente chileno y, la experiencia latinoamericana “La Constitución federal de la Argentina y su reforma” y parafraseando al autor Ferreyra (2021-05) ([https://www.youtube.com/watch?v=p0st8\\_3ROCI&t=2776s](https://www.youtube.com/watch?v=p0st8_3ROCI&t=2776s)) podemos apreciar que las constituciones se editan por lo general en tiempo de paz y, sus reformas representan al pasado, al presente y proyectan el futuro, dando cabida a las diferentes generaciones; en virtud de ello estamos convencidos que el tiempo es el

---

<sup>7</sup> FERREYRA, Raúl Gustavo (2013) *Sobre la Constitución, concepto, composición y mecanismos* UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 86, enero-abril 2013, págs. 327-378

<sup>8</sup> MONTBRUN, Alberto (2014). *Percepción de la realidad y enfoque sistémico*. Material de estudio y análisis de los asistentes de la Maestría en Administración Pública, La Rioja, Argentina.

espacio para la transformación y aún, a pesar de la pandemia no nos podemos distraer del tiempo que nos exige estar presto para una reconstrucción general del entramado social e institucional en clave de una nueva solidaridad humana.

En conclusión adherimos que

*La constitución señala un vital y concreto punto de inflexión. Es decir: por un lado, revela y exhibe la finalización del proceso de construcción política del Estado; y por otro, estructura las bases para el arranque y apoyo de todo su edificio jurídico-normativo. La constitución, al captar la supremacía de la ciudadanía insertada en un Estado obligado a su respeto y promoción, pone al descubierto por completo la identidad comunitaria. La constitución posee normas de adaptación y normas de estímulo. Por las primeras, da cobertura a la realidad que la antecede y que se dispone a cobijar en tiempo presente. Por las segundas, trata de proponer, de modo ideal, una realidad que prometedoramente puede cumplirse. La comprensión más acabada o inacabada de ambos tipos de normas permite distinguir, con bastante certeza, el grado de cultura alcanzado por un pueblo...<sup>9</sup> (Pág. 93)*

Con el retorno de la democracia en 1.983, se reactiva el espíritu de reforma y, el 28 de diciembre de 1.984 el Gobernador riojano Carlos Menem, remite a la Cámara de Diputados el Mensaje N.º 84 en el cual expone su posición con respecto al proceso de reforma que se había iniciado en 1.965 destacando que “ ... reformar la Carta Fundamental de la Provincia... por el órgano y el procedimiento establecidos por la propia Constitución, cuando la función legislativa estaba ejercida por una Asamblea de legítimos representantes del pueblo, en 1965 (y) El vigor del mandamiento legal permanece incólume no obstante esta lamentable historia de irrupciones seriadadas de la prepotencia oligárquica. Como

---

<sup>9</sup> FERREYRA, Raúl Gustavo (2013) *Sobre la Constitución, concepto, composición y mecanismos* UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 86, enero-abril 2013, págs. 327-378

*lo señalan los fundamentos de la Ley 3.629/76, al discutirse la vigencia de la decisión de la reforma constitucional, una ley no puede ser derogada sino por un acto que tenga la misma entidad jurídico-política, y cabe consignar que no se ha registrado hasta la fecha, en el caso de la Ley 3.136/65, disposición legislativa legítima que la derogue. Se agrega así, a la vigencia de la Ley, una exigibilidad política renovada por el pronunciamiento popular, de llevar a cabo la reforma constitucional”.*

Mercado Luna (2.000) calificó a la nueva Carta Magna de la siguiente manera *“Esta Constitución...fue sin duda la que registró los tonos más alto de solemnidad, comparada con las anteriores: la creación de la bandera, el preámbulo y un proemio con el que se dio a publicidad...”*<sup>10</sup> (pag. 105). En tanto que para Stoller (2.008)

*La Constitución riojana de 1986, a la que gusto en denominar “de la democracia” y “de los derechos humanos”, ha planteado un estado provincial absolutamente nuevo en el concierto de las otras provincias argentinas, porque ha roto con la tradicional división tripartita del poder, y dejando de lado esa conceptualización datada en 1750 -con Montesquieu- estanco y cerrada, se ha enrolado en una postura evolucionada que plantea que el Estado es uno solo y su poder, sus obligaciones, administración, y servicios, están distribuidas en “funciones” a desarrollar, y de esa manera sin organismos cerrados, ni separados, sino todos coordinados y trabajando de consuno, pueden crearse o instalarse distintas y más funciones en el Estado provincial<sup>11</sup>(Pág.126).*

Otro importante constitucionalista como fue Frías, Pedro (1.986) afirmó que

<sup>10</sup> MERCADO LUNA, Ricardo (2.000) Derecho Constitucional Provincial. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina

<sup>11</sup> STOLLER, Enrique (2008) *Historia Constitucional Riojana*. Córdoba, Argentina: Editorial Lerner.

*La Rioja tiene cierto énfasis: sea por la imponente cordillera del Velasco, sea por los “comicios y entreveros” de que escribió Félix Luna, sea por una historia de honor y coraje sabiamente reconstruida por Armando R. Bazán. El énfasis ha vuelto al preámbulo. El estilo es el de los “manifiestos de los pueblos” de la Independencia. Se proyectan sobre él las sombras fundantes de Juan Facundo Quiroga, opinablemente acompañado por Ángel Peñaloza y Felipe Varela<sup>12</sup>(Pág. 96).*

Por último, destacamos en el Proemio del Dr. Tulián la concepción que inspiró y motivó la labor convencional *“Esta Carta Fundamental supera viejas concepciones que la humanidad ya ha dejado atrás y consagra un sistema político inspirado en la solidaridad social, al tiempo que avanza en el fortalecimiento de los principios de la República y de la participación democrática”*.

Posteriormente a la Reforma de 1.986 se sucedieron las reformas del año 1.998, 2.002 y 2.008, incluidas tres enmiendas con resultados dispares que configuraron lo que algunos juristas denominan periodo reactivo<sup>13</sup>, dado al estrecho vínculo de las reformas con circunstancias emergentes en contextos de crisis institucional. Estas reformas terminaron apartadas de la originaria isonomía propuestas por los constituyentes de 1.986, que perfilaron los institutos constitucionales moldeándolos en clave de igualdad; en referencia a ello resulta esclarecedor la postura de Ferreyra (2.017) cuando afirma que

*La isonomía tiende a que se realice un trato semejante, fundamentalmente, por parte del Derecho del Estado. Puesto el Derecho en el mundo en concreto, la constitución de una República, los hombres deben ser tratados por igual y su destino respecto del trato igualitario debe*

<sup>12</sup> FRIAS, Pedro (1986). *LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA RIOJA* – Revista EL DERECHO, T. 119, N° 6.578, Bs. As.

<sup>13</sup> GOYOCHEA, Pedro Oscar (2020) *Derecho Constitucional de La Rioja*. Catamarca, Argentina Ed. Ediciones Artesanales Capacñan

*ser semejante. Siempre que se encuentren en semejantes condiciones, el principio elimina el tratamiento irrazonablemente distinto entre ellos. Una república sólo puede ser una república de seres humanos iguales en los términos dichos. Sin embargo, la igualdad ante el Derecho no resuelve la igualdad en las oportunidades sociales que podría tener el individuo. Tampoco la justicia social. Quienes dominan el aparato productivo de un Estado, por regla, tendrán mayores posibilidades para generar las normas del Derecho; también, por lo general, en su propio beneficio o provecho insolidario. La isonomía, por lo tanto, indicará una igualdad ante las normas jurídicas producidas en el Estado constitucional...*<sup>14</sup> (Pág. 163)

En conclusión, la Constitución de La Rioja, es la expresión de una construcción socio/política colectiva que, en su desarrollo institucional, consolidó una democracia sólida imbuida del constitucionalismo social. En este contexto del Siglo XXI, la Constitución riojana nos guía en el camino de la realización personal y comunitaria, pero también, nos interpela como dirigentes, como responsables de un destino común para ir en busca de aquellas periferias sociales que, a pesar de su existencia no tienen una visibilidad normativa y que nos reclaman su abordaje para una futura identidad constitucional.

## **II. Objetivos para una futura reforma constitucional**

La Constitución de La Rioja es la Carta Magna, auténtica expresión de la voluntad soberana del pueblo. Desde esta perspectiva sus objetivos en un nuevo contexto de reforma deberán sustancialmente tender a:

---

<sup>14</sup> FERREYRA, Raúl Gustavo (2017) GOBERNAR ES IGUALAR ISONOMÍA, OPORTUNIDADES Y JUSTICIA SOCIAL EN LA ARGENTINA UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 99, mayo-agosto 2017, págs. 435-473



**CONSOLIDAR** la Democracia basada en la participación popular que garantice la plena vigencia de los derechos, garantías y oportunidades de todos/as los/as riojanos/as.

**PROFUNDIZAR** la alternancia en el ejercicio de las funciones públicas electivas, su periodicidad y la efectiva responsabilidad de quienes las ejercen en el ámbito Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**PROMOVER** un Estado de Solidaridad Social, que asuma el destino común y conjunto con toda la población riojana, para el logro del bienestar general.

**ASUMIR** la perspectiva de género en las funciones del Estado Provincial, que permita la generación de una sociedad justa y libre.

### **III. 10 Puntos centrales para el debate de la futura reforma de la constitucion de La Rioja**

- 1- Incorporar la perspectiva de género al texto constitucional.
- 2- Ampliar los derechos y garantías, con especial énfasis en los derechos de 4º Generación. Profundizar la perspectiva del derecho a la naturaleza
- 3- Consolidar la responsabilidad estatal en el sistema educativo y de salud.
- 4- Constitucionalizar la renta básica universal.
- 5- Profundizar la alternancia en el ejercicio de las funciones públicas electivas, su periodicidad y la efectiva responsabilidad de quienes las ejercen en el ámbito Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de los órganos de contralor.
- 6- Replantear la integración, designación, periodicidad y remoción de quienes se desempeñan en el ámbito de la Función Judicial, en especial el Tribunal Superior de Justicia, el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura.

- 7- Fortalecer la Función Municipal con estructuras más dinámicas, descentralizadas y activa participación ciudadana. Replantear la coparticipación municipal.
- 8- Dotar a las regiones de representatividad institucional.
- 9- Dotar al instituto de la Enmienda Constitucional de contenido y/o materia a enmendar.
- 10- Consolidar la democracia basada en la participación popular que garantice la plena vigencia de los derechos, garantías y oportunidades de todos/as los/as riojanos/as.

#### **IV. Algunas consideraciones sobre los puntos centrales de la futura reforma constitucional**

En este apartado nos centraremos en los derechos de cuarta generación, el instituto de la renta básica universal, gobierno abierto y una breve mención a la Función Judicial:

##### *a) Derechos de cuarta generación*

Reflexiona ZAFFARONI que “*Los Derechos Humanos (en el sentido subjetivo de Rights), mediante este impulso, debe construirse un Derecho Humano (en el sentido objetivo de Law). En el centro y en cada una de las ramas de ese Derecho Humano (objetivo, Law) debe vivir el impulso hacia la realización de la norma básica de la antropología constitucional (concepto constitucional del ser humano): todo ser humano es persona, nacemos con igualdad de dignidad y derechos*”<sup>15</sup>

Esta 4ª generación de derechos que se propone, sólo se puede comprender en este esquema planteado por el Maestro ZAFFARONI en clave de desarrollo, en este sentido la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo establece de

---

<sup>15</sup> ZAFFARONI, E. Raúl,(2015) *El Derecho Latinoamericano en la fase superior del colonialismo*, Argentina, Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015.

forma inequívoca que el desarrollo es un derecho y sitúa al ser humano en el centro del proceso de desarrollo. *“Todos los seres humanos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”*, Documento Aprobado por Naciones Unidas (1968) declarando el Derecho al Desarrollo como derecho inalienable.

La búsqueda del crecimiento económico no es un fin en sí mismo. La Declaración afirma claramente que el desarrollo es un proceso amplio que tiene por objeto mejorar «el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución» de los beneficios resultantes.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al desarrollo pertenece a todas las personas y todos los pueblos, en todas partes del mundo, con su participación y sin discriminación y, se manifiesta con mandatos constitucionales estampados en algunos textos constitucionales que resguardan el sistema democrático y el orden constitucional, tutelan derechos mínimos e indispensables para todos y todas, preservan los derechos de las minorías de toda índole (derechos políticos con cuotas mínimas, pluralidad, diversidad, incremento de acciones positivas que protegen al “débil” o más desfavorecido, poniendo el acento en la equidad) para que adquiera reconocimiento internacional que “solo con el sistema democrático” y “dentro del orden constitucional” se efectivizan los derechos de la 1ª, 2ª y 3ª generación. Tal, la carta democrática de la ONU en el año 2000, y la Carta Democrática de la OEA año 2001.

La necesidad de continuar pensando nuestra condición humana para que, al ser reconocida como tal, pueda ser respetada, abre la oportunidad de un discurso ético sobre los derechos humanos en una era en la que la tecnología aparece como condición esencial de posibilidad y como característica definidora de nuestra sociedad. Como afirma Graciano González en su introducción a *Derechos humanos: la condición humana en la sociedad tecno-*

*lógica*<sup>16</sup>, una consideración filosófica de los valores de razón, dignidad, libertad, igualdad, solidaridad y paz, que expresan dicha condición, debe realizarse a través de un discurso que considere los derechos humanos como exigencias morales de realización tanto en el nivel personal como en el comunitario.

El desarrollo social y moral del ser humano no ha sido nunca opaco al desarrollo de las realidades técnicas científicas. Dichas realidades se constituyen en condición de posibilidad para el cambio social, la emergencia de nuevos valores, la aparición de nuevos paradigmas éticos y, en definitiva, el advenimiento de nuevas formas de organización social. Es por esa razón que resulta necesario reflexionar constantemente y sobre el sentido de la relación entre los desarrollos técnicos y el entorno humano. Resulta evidente constatar que la tecnociencia está presente como uno de los hechos configuradores de la realidad actual, y que el mundo ha cambiado de forma sustancial a partir de ese impulso. Pero también debemos entenderlo como un fenómeno multidimensional que proyecta su influencia de una manera directa sobre las realidades morales, psicológicas y sociales. Es por esta razón que según el profesor Manuel Maceiras es necesario considerar dos programas de acción distintos pero convergentes. El primero, de carácter teórico, estudia la forma en que la tecnociencia está modelando la identidad y la conciencia humana. Los nuevos medios técnicos extienden el ámbito de la expresión y la comunicación a otros espacios hasta ahora vedados a los individuos. El segundo objetivo es de carácter político pragmático, y nos previene frente a la necesidad de elaborar políticas coherentes que reconozcan las nuevas necesidades humanas para aprovechar dichos medios, y los nuevos derechos que son inherentes al hecho mismo del vivir en una sociedad tecnológica, las llamadas *exigencias políticas de la tecnociencia*<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Alonso, A. & Bustamante, J. (2009). Conocimiento libre. En R. Reyes (Ed.), *Diccionario crítico de Ciencias Sociales: Terminología Científico-Social*, vol. 3. Madrid: Plaza y Valdes.

<sup>17</sup> Amadeu, S. et al. *Diversidad digital y cultura. Documento-Base* [en línea]. Portal Colaborativo da Cásper Líbero. Disponible en: <http://wikipos.facas->

Se pueden citar los siguientes derechos:

- a) El derecho de acceso a Internet.
- b) El derecho de acceso a la sociedad de la información en condiciones de igualdad y no discriminación.
- c) Al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable.
- d) El derecho a formarse en las nuevas tecnologías.
- e) El derecho a la autodeterminación informativa.
- f) El derecho a la seguridad digital.

*b) El instituto de la renta básica universal*

Un análisis pormenorizado de los modelos económicos en el contexto de Latinoamérica y, en particular de nuestro país y, en consecuencia por inferencia en nuestra provincia lo realiza ZAFFARONI, en su obra *“El Derecho Latinoamericano en la fase superior del colonialismo”* quien nos describe que *“Toda vez que en América Latina el modelo que procura inclusión debe vencer la resistencia del capital financiero transnacional y de sus personeros locales, la polarización, en otro plano, se da entre independencia o dependencia. En síntesis puede afirmarse que se contraponen los siguientes elementos: (a) Por el lado del colonialismo: modelo social excluyente no redistribución, desigualdad extrema, dependencia (b) Por el de la resistencia al colonialismo: modelo social incluyente, redistribución, menos desigualdad, independencia”*; como se advierte en este planteo del autor de referencia, claramente el contexto actual nos interpela entre estas dos posiciones, que si bien formalmente nuestra Constitución opta por la inclusión y la redistribución, muchas veces el capital, especialmente el transnacional opera en detrimento de la norma Magna. En otro tramo afirma ZAFFARONI que *“Esta polarización*

---

*per.com.br/index.php/DOCUMENTO-BASE* [Consulta: 2020, 5 de julio].

*puede traducirse sintéticamente en términos jurídicos y en particular de Derechos Humanos: el colonialismo se opone al derecho humano al desarrollo, en tanto que la resistencia al colonialismo impulsa su realización...que los hechos permiten verificar que es imposible desligar el derecho al desarrollo humano del derecho a la vida... y de la norma básica de la antropología constitucional: todo ser humano es persona*<sup>18</sup>

El premio Nobel Joseph Stiglitz remarcó en numerosas entrevistas que las expectativas de un rápido repunte son una fantasía y destacó los cambios a futuro que habrá en los patrones de consumo y el mercado laboral. Para el experto, será indispensable la intervención del Estado para apuntalar la recuperación ante el “el aumento de la desigualdad” que se avecina.

*“El efecto post-pandemia en las economías será anémico, no solo para los países que manejaron mal el brote, como Estados Unidos, sino a nivel global”*. El pronóstico lo realizó el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, quien remarcó que las expectativas de un rápido repunte son una fantasía y destacó los cambios a futuro que habrá en los patrones de consumo y el mercado laboral. El reconocido economista advirtió que *“los mercados por sí solos no son adecuados para gestionar”* la transformación que habrá producto del descalabro que provocó el coronavirus y planteó la necesaria intervención del Estado para apuntalar la recuperación.

Por su parte la secretaria ejecutiva de la CEPAL Alicia Bárcena, recaló los efectos positivos de la igualdad para una mejor recuperación tras la pandemia. En su intervención en el Consejo Consultivo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Asuntos Económicos y Sociales, señaló que la igualdad es también necesaria para la formulación de políticas ya que constituye un pilar en la construcción de las instituciones. “La pandemia nos ha mostrado que en nuestra región tenemos la urgencia de implementar

---

<sup>18</sup> ZAFFARONI, E. Raúl,(2015) *El Derecho Latinoamericano en la fase superior del colonialismo*, Argentina, Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015

un cambio estructural y ponernos al día en materia tecnológica. También nos ha mostrado muy claramente que la intervención del Estado es crucial para la protección social y la inclusión, ya que el mercado no nos ayudará a igualar la sociedad”, finalmente estima que *“El impacto de la igualdad debe verse en la productividad, el crecimiento y la diversificación económica mediante una expansión de las capacidades humanas”*.

En este mismo sentido clarifica ZAFFARONI que *“La desigualdad social es una deuda pendiente que martiriza el presente y configura un futuro lleno de desventajas para la mayoría de sus habitantes. Mundialmente, confrontan dos modelos de comunidad que se intentan configurar y pugnan, la mayoría de las veces, entre sí: una comunidad incluyente, con ciudadanos, cuyo horizonte de proyección lo constituye determinada igualdad; y otra excluyente, con una ciudadanía de baja o nula intensidad para los desposeídos y de alta intensidad para aquellos que disfrutaban del conjunto de las ventajas”*<sup>19</sup>

El Papa Francisco en una carta a los movimientos populares el 12 de abril de 2020, planteo a nivel mundial la renta básica universal en los siguientes términos: *“Qué difícil es quedarse en casa para aquel que vive en una pequeña vivienda precaria o que directamente carece de un techo. Qué difícil es para los migrantes, las personas privadas de libertad o para aquellos que realizan un proceso de sanación por adicciones. Ustedes están ahí, poniendo el cuerpo junto a ellos, para hacer las cosas menos difíciles, menos dolorosas. Los felicito y agradezco de corazón. Espero que los gobiernos comprendan que los paradigmas tecnocráticos (sean estadocéntricos, sean mercadocéntricos) no son suficientes para abordar esta crisis ni los otros grandes problemas de la humanidad. Ahora más que nunca, son las personas, las comunidades, los pueblos quienes deben estar en el centro, unidos para curar, cuidar, compartir. Sé que ustedes han sido excluidos de los beneficios de la globalización. No gozan de esos placeres superficiales*

<sup>19</sup> ZAFFARONI, E. Raúl, (2015) *El Derecho Latinoamericano en la fase superior del colonialismo*, Argentina, Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015, p. 49

*que anestesian tantas conciencias. A pesar de ello, siempre tienen que sufrir sus perjuicios. Los males que aquejan a todos, a ustedes los golpean doblemente. Muchos de ustedes viven el día a día sin ningún tipo de garantías legales que los proteja. Los vendedores ambulantes, los recicladores, los feriantes, los pequeños agricultores, los constructores, los costureros, los que realizan distintas tareas de cuidado. Ustedes, trabajadores informales, independientes o de la economía popular, no tienen un salario estable para resistir este momento... y las cuarentenas se les hacen insoportables. **Tal vez sea tiempo de pensar en un salario universal** (el subrayado en negrita me pertenece) que reconozca y dignifique las nobles e insustituibles tareas que realizan; capaz de garantizar y hacer realidad esa consigna tan humana y tan cristiana: ningún trabajador sin derechos”.*

En virtud de ello estamos decididos a dar un salto cualitativo en la línea del constitucionalismo social, para promover un Estado que pase del bienestar social al de la solidaridad social, en este sentido se puede pensar en:

Incorporar la función solidaria de la economía y el presupuesto participativo e instrumentalizar la Renta Básica Universal con rango constitucional, además de normas programáticas de administración financiera del sector público provincial,.

### *c) Gobierno abierto*

En los últimos años se habla mucho de open data y big data asociados al ámbito científico. En el caso del big data este se considera también una herramienta a disposición de las empresas, para explotar la información y generar ventaja competitiva. En comparación con estos dos ámbitos, poco se habla de la relación de estos dos conceptos con el open government o gobierno abierto.

Precisamente entre los objetivos planteados para la presente Reforma Constitucional, establecemos la necesidad de profundizar la participación de la ciudadanía en las acciones de gobierno en términos de alianzas estratégicas para la legitimación de las



políticas públicas. Este contexto las diferentes bibliografías especializadas en esta materia concuerdan como fundamentos del gobierno abierto a: 1) la transparencia en la gestión de los/as responsables políticos y administrativos; 2) la rendición de cuentas por parte de los responsables de las administraciones públicas, sobre cómo éstos gestionan los recursos económicos; 3) la participación de los/as ciudadanos/as en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas; 4) la colaboración, por un lado, entre las administraciones públicas para hacer una gestión más eficaz y agilizar los procesos burocráticos, y, por otro lado, entre éstas y los/as ciudadanos/as para ayudar a definir la agenda política; 5) la tecnología (abierta) para facilitar la participación y la colaboración, gestionar la documentación, la información y los datos generados, facilitar los flujos de información, el acceso y el intercambio, y 6) innovación en el procesos de gestión para hacerlos eficientes y facilitar la participación de los/as ciudadanos/as y la colaboración entre administraciones y entre éstas y los/as ciudadanos/as para innovar como base del desarrollo territorial sostenible, como así también, propender a la resolución de los conflictos a través de medios alternativos a los judiciales. Para apoyar a estos fundamentos hay tres aspectos a remarcar: el acceso y suministro de información, la accesibilidad y los datos abiertos (el open data).

En definitiva, abrir el gobierno es un fundamento de la transparencia en la gestión y ayuda a consolidar la democracia. En función de ello sostiene Montserrat García Alsina<sup>20</sup> que *“Comporta abrir los datos gubernamentales a la ciudadanía, lo que implica gestionar una gran cantidad de datos para la toma de decisiones, y facilitar la colaboración y la participación ciudadana”*. Los beneficios del gobierno abierto se localizan en diferentes ámbitos: político, social, cultural, educativo y económico. Para que los gobiernos sean abiertos, estos requieren un sistema de información,

---

<sup>20</sup> GARCIA ALSINA Montserrat “Open government, open data, big data y transparencia: la información como nexo de unión” Número 39 (diciembre de 2014) <https://www.uoc.edu/divulgacio/comein/es/numero39/articulos/Article-Montserrat-Garcia-Alsina.html> (consultado el 20/08/2020)

donde destacan tres componentes: las TIC, los procesos de gestión de la información y los/as profesionales de la información. En esta línea se propone un nuevo capítulo para la Constitución Provincial que en clave de declaraciones incorpore estos principios sustanciales para la gobernanza.

Así mismo se propone en este nuevo capítulo la regulación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, abandonando el esquema actual regulado en la Sección 3 del Capítulo VIII Función Judicial de la Constitución Provincial

#### *d) Función Judicial*

A partir de la declaración de la autonomía provincial en el año 1.820, la organización institucional se componía de la Sala de Representantes, el Gobernador y el Poder Judicial, con respecto a este último su estructura era muy básica y precaria. En el año 1.844 en la Sala de Representantes aprueban el primer proyecto general de regulación de la función judicial

Con la sanción de la Constitución de 1.855, la organización de la justicia provincial adquiere un carácter formal, dicha Constitución contemplaba en el Art. 24 que el *“Poder Judicial...será ejercido por una Cámara de Justicia compuesta de tres jueces y un fiscal...y por los demás juzgados y magistrados inferiores...”*. La inamovilidad de los jueces a nivel provincial estaba sujeta al *“término legal de su nombramiento”*.

La Función Judicial forma parte del sistema político del Estado provincial, y como tal integra el poder público que según el Art. 3 de la Constitución riojana *“está sujeta a los principios republicanos, en particular a la publicidad de los actos, legalidad de las acciones de los funcionarios, periodicidad de las funciones y efectiva rendición de cuentas”*.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en lo atinente a la organización institucional del Estado Provincial, el esquema republicano es transversal a cualquier función del mismo, es por ello que se advierte en el ánimo de los primeros Constituyentes una manifiesta voluntad de imprimir en cada función estatal, el prin-

cipio republicano de “Periodicidad de los Mandatos” para todos los cargos públicos, sean de naturaleza política o judicial, de los tres poderes y/o funciones del Estado, cualquiera sea su forma de elección o designación, a fines de evitar que los funcionarios estatales, que deben ser servidores públicos, se sientan tentados por pretensiones hegemónicas o a perpetuaciones vitalicias en el desempeño de la función pública.

La Función Judicial es parte esencial en nuestro mecanismo institucional argentino puesto que forma parte del estado. Este poder está integrado por personas que cumplen sus funciones como jueces o magistrados. La forma de selección de los mismos tiene estrecha vinculación con la función o tarea que se les asigna y con lo que se espera de ellos. En nuestro país, y producto de la fusión del sistema continental europeo con el del derecho común, se le asignaron a nuestros jueces un número importante de funciones y tareas (decidir sobre una amplia gama de cuestiones: temas que conciernen a la vida, la libertad, el honor, los derechos, la propiedad, las garantías, la seguridad y la dignidad de las personas, entre otros; el control de constitucionalidad; el control de operatividad de las normas; y la creación, implementación y control de políticas públicas). Este cúmulo de funciones y tareas lleva ínsito el valor justicia el cual debe ser desarrollado en el marco de una democracia participativa y pluralista.

Los recientes fallos de la CSJ 880/2007; 159/2012 inauguran una visión más republicana del poder judicial *“Que la garantía de inamovilidad consiste, esencialmente, en asegurar a los magistrados que su permanencia en el cargo no estará condicionada a la exclusiva voluntad discrecional de otros poderes; pues ello los colocaría en un estado precario, de debilidad y dependencia frente a aquellos que tienen en sus manos la decisión sobre la permanencia en funciones, y los sometería a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función. Lo expuesto no significa, sin embargo, que la única forma de asegurar la estabilidad, para resguardar su independencia, sea establecer que el cargo de juez tiene que ser vitalicio”* (CSJ 159/2012)

En este esquema recientemente el Presidente Alberto Fernández, sostuvo en el Mensaje 2020-51 APN sobre el Proyecto de Ley

“LEY DE ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LA JUSTICIA FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y EN LAS PROVINCIAS” que *“Luego de la recuperación de la democracia, la tarea que unió a la inmensa mayoría de argentinos y argentinas estuvo dirigida a consolidar tres objetivos fundamentales: el primero, que el orden constitucional nunca más fuera interrumpido por regímenes de facto; el segundo, que los crímenes de lesa humanidad que habían sido perpetrados por la última dictadura no quedaran impunes. La histórica frase “Nunca Más” resumía ambos objetivos. El tercero fue la recuperación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”*

En virtud de ello se propone revisar el número de miembros del Superior Tribunal de Justicia. A su vez se propone prohibir el ejercicio vitalicio de los cargos, y la fijación de períodos de mandato para el desempeño de los cargos de Juez/a del Superior Tribunal de Justicia, Fiscal General, Defensor/a General, Jueces y juezas de los tribunales (Cámaras, Salas Unipersonales, Juzgados de Instrucciones, Violencia de género) y miembros del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa. Se mantiene la garantía de inamovilidad durante el ejercicio de sus mandatos, y/ o hasta que alcancen la edad para acceder al beneficio de la jubilación, según las circunstancias que se alcance primero; o aquella edad que se establezca constitucionalmente, para la eventualidad de adecuar el límite de edad con el establecido en la Constitución Nacional.

También se propone instituir la renovación periódica de las aptitudes y saberes jurídicos de los/as jueces, juezas y funcionarios judiciales, a través de la revalidación en concursos públicos de antecedentes y oposición que se llevarán a cabo por parte del Consejo de la Magistratura.

*Goyochea Pedro Oscar*

Profesor de Historia. Abogado. Magister en Administración Pública. Mención en Políticas Públicas. Diplomado en Violencia de Género. Especialista en Derecho Constitucional. Asesor General de Gobierno

# REFLEXIONES PARA UN NUEVO PARADIGMA DE LA REPRESENTACION POLITICA

*La forma y el alma de la patria es el ordenamiento juridico,  
la concepcion del estado que es democratico y la forma  
de gobierno que es republicana , representativa y federal”*  
jvg

*“Si la soberania reside en el pueblo la concepcion  
del estado es democratica*

ANALÍA PORRAS

**Sumario:** I. Introduccion. II. Desarrollo. III. Otras Formas de participacion democratica. a) Iniciativa Popular. b) Consulta popular. c) Revocatoria popular. IV Conclusion.

## I. Introduccion

Situarnos en el ordenamiento juridico que es la Constitucion, donde se encuentran las reglas o el camino que transita un estado para lograr el bien comun, y este ordenamiento juridico que se identifica como un contrato social entre el gobernante y los gobernados, no son compartimentos estancos de un sociedad.

Si, obviamente las constituciones tienen sustancia o sea contenidos fundamentales que operan como límites a las reformas.

La doctrina indica como contenidos mínimos que tienen una perdurabilidad frente a otros que si se pueden modificar.

En ese contexto, nuestra constitución de la provincia ha sido modificada en periodos no muy extensos, en el contexto de ser una constitución flexible, comparados con el concepto de inmutabilidad de la norma constitucional, y dentro de los institutos a reformarse, estuvo la “representación Política” como tema principal en la mayoría de las reformas sobre la composición de la cámara de diputados y también la limitación de los mandatos de los ejecutivos provincial y municipal.

## II. Desarrollo

Tomare el tema del instituto de “representación política”, y para una secuencia cronológica en principio comprenderemos la ideología de la constitución de nuestra provincia donde aparecen conceptos que ensamblados nos conduce a comprender este instituto.

En el preámbulo el camino es consolidar un estado democrático, basado en la participación popular, consagrando una sociedad justa libre y exenta de todas formas de discriminación, y abierta a formas de convivencias.

Advertimos que los constituyentes del siglo XX comulgaban con un ideario de la participación política del ciudadano, pero entendida como condición esencial para el ejercicio de la libertad y para el desarrollo de las personas.

Es por cierto que el ideario de participación ciudadana, son banderas ya enarboladas por Joaquín Víctor González que situado en esa época, refiere a las variantes de la concepción democrática, y entre ellas a la corriente liberal donde la soberanía reside en el pueblo-ciudadano, considerando a estos como los idóneos políticamente.

La constitución riojana desde su reforma total, se nutre de los principios sociales de la constitución de 1949, y los articula con el movimiento del nuevo derecho público provincial y consagra dentro de los principios de organización política, que el poder

emana del pueblo que lo ejercen sus legítimos representantes y que también puede ejercerse por otras formas de participación democrática.

De allí que nuestra reflexión es saber si por la práctica electoral se ha logrado la participación ciudadana tal cual es concebida como la establecida en el texto constitucional.

El análisis nos lleva a los dos modelos existentes básicos de la democracia. Una directa o participativa donde la participación ciudadana en las cuestiones publicas contiene un valor fundamental y la Otra forma de democracia es la liberal o representativa, donde los ciudadanos actúan eligiendo periódicamente a otros ciudadanos como representantes políticos

En esta última evocación de la democracia se legislan los derechos políticos y régimen electoral donde se destaca que los ciudadanos que quieren ocupar un cargo en el gobierno (Ejecutivo y Legislativo) se postulan a través de los partidos políticos, y a estos les corresponde la banca y si por alguna razón el ciudadano no cumple con la doctrina o programa por el cual fue elegido puede ser expulsado por el mecanismo que establece la ley electoral.

Entonces podemos decir que la democracia representativa se caracteriza por entender cuatro principio básicos : 1) Los que gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares 2) Existe un grado de independencia de los gobernantes con respecto al deseo del electorado. 3) los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

En este modelo señalamos que los gobiernos democráticos asumen criterios como la participación de los ciudadanos que es a través del voto por elecciones libres.

- a) La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentalmente por la vía electoral lo que implica la celebración periódica de elecciones libres , competidas y equitativas
- b) los ciudadanos que asumen la responsabilidad de representar es a través de un mandato deben orientar sus deci-

siones al interés general. La ley electoral debe garantizar la igualdad de los ciudadanos como electores, como así también normas claras que regulan la convivencia social y la posibilidad de acceder de los ciudadanos a las fuentes de información, el respeto a la libertad de expresión y el derecho de asociación

- c) La representación asociada al término de autorización donde el representante actúa en nombre del representado, siendo este quien asume las consecuencias de los actos que ejecute aquel.
- d) La representación sometida a una rendición de cuentas

En ese contexto resulta verificable la acción del representante en su contenido, o sea como actúa en pos de los intereses del representado. Pero además es necesario pensar si la legitimación del accionar del representante se alcanza con ser reelecto en varias oportunidades, o si por el contrario hacen falta otras instancias de control que legitime su postulación.

En realidad es un debate que nos debemos sobre el mandato y la independencia de los representantes frente a los representados.

Por otra parte es oportuno reflexionar sobre los factores de decisión del elector para elegir a su representante, y entendemos que como primera etapa el elector considera la aptitud o capacidad del representante, en tanto y cuanto satisfaga sus intereses. Y una vez adquirida la titularidad de la representación que no se transfiere ni se renuncia mientras se está en funciones, entra en juego la rendición de cuentas del quehacer político, que no tenemos la debida institucionalización.

Es importante resaltar que un gobierno es representativo siempre y cuando los intereses de los representados sea el motor del representante, y sea factible el control que puedan ejercer sobre lo que se hace en su nombre.

Así el modelo liberal de democracia ha logrado constituirse en el referente del gobierno con la participación del pueblo en calidad de elector, la realización de los valores y objetivos como la igualdad, la libertad, el bien común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de demandas y la adopción de



decisiones eficaces. Por la democracia, los representantes políticos adquieren la legitimidad, pero es de reflexionar sobre la efectividad de la representación, ya sea por el crecimiento y la multiplicidad de intereses en conflicto, la rendición de cuentas del quehacer político, la deliberación y la toma de decisiones por parte del representante. Por ello la realidad nos presenta el derecho de los ciudadanos para involucrarse directamente en la cosa pública, y estimamos que en ese contexto debemos recurrir a las otras formas de participación que ya prevé el texto constitucional o si debemos amoldarlos a la realidad.

### III. Otras formas de participación democrática

Cuando referenciábamos que el texto constitucional establecía que el poder se ejerce por otras formas de participación democrática, es la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia semi directa tal como la iniciativa popular, donde el cuerpo electoral participa en la formulación de la ley ante la cámara de diputados, la consulta popular, donde el electorado es consultado por cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas y revocatoria popular sistema por donde el cuerpo electoral tiene derecho a decidir la destitución o separación de aquellos funcionarios electivos que no ha cumplido el mandato.

#### III. a) *Iniciativa popular*

Desde la consagración constitucional de estos sistemas de democracia semi directa, que data de 1986, tenemos ejemplo de iniciativa popular, reglamentada en 1994, que faculta al cuerpo electoral a presentar proyectos de ley o derogación de leyes vigentes ante la cámara de diputados, estableciendo un porcentaje mínimo de electores como del 25% si se trata de Reforma de la Constitución, un 15% de las modificaciones presupuestarias o leyes referidas a recursos del Estado y un 5% para otros proyectos. Siendo requisito esencial las firmas de los ciudadanos en un dos (2%) por ciento o más del último padrón electoral de comicios,

para solicitar que se continúe con el procedimiento ante la cámara de diputados.

### *III. b) Consulta popular*

Para la Consulta Popular que puede ser promovida por la Función Ejecutiva y Legislativa, en los casos referidos a la reforma constitucional, cuando se afecten recursos ordinarios y otros actos que se considere conveniente ante de su vigencia. No obstante la Constitución establece casos donde se requiere la consulta, tales como lo previsto para modificación de los límites y división política y Sede de la Autoridades. Cuando la consulta popular sea obligatoria se tendrá por rechazada sin una mayoría de más del 35% de votos de los electores inscriptos en el registro electoral-

En nuestra provincia, podemos mencionar a modo ejemplo que se practicó este sistema para la incorporación de tres artículos de la constitución modificados por el sistema de enmienda, referido dos de esos artículos de la constitución a limitar el mandato del Gobernador y de los Intendentes, por ley N° 8135. No alcanzo la enmienda la mayoría requerida por lo que se desecharon las modificaciones y se convocó a una convención Constituyente. En esa oportunidad la interpretación de la mayoría requerida fue el análisis de los artículos 84° y 177° de la Constitución de la Provincia, donde el análisis del voto mayoritario del Tribunal Electoral, dijo que del total de electores inscriptos en el padrón electoral 209.385 ciudadanos, adhirieron a la ley de enmiendas 42.452 votos por el “SI”, lo que constituye un 21,71% del padrón referenciado, determinando que este resultado no alcanzo el voto por el “SI” que exige el artículo 84° de la Constitución Provincial que exige en la consulta popular obligatoria más del 35% de sufragios de los electores inscriptos en el padrón , y en consecuencia no se incorpora el texto a nuestra carta magna. Mientras que el voto minoritario interpreto aprobar la enmienda de la Carta magna introducida por la ley N° 8135, en razón que el voto por el “NO” en la consulta popular, no supero el porcentaje requerido por el artículo 84° de la constitución de la provincial.

(Acta de Proclamación de Candidatos –Tribunal Electoral La Rioja – 23/08/2007)

Luego en el año 2019 se convoca al electorado para la incorporación de la modificación realizada al artículo 120° por Ley N° 10.161, cuyo resultado del electorado se expresaron por el “SI” el 25,48% y el 74,52% por el “NO”.

El tribunal electoral de la Provincia, entendió que conforme al Texto constitucional el artículo 84° último párrafo “Toda Propuesta que sea sometida a Consulta Popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el registro electoral no lo aprueba”, concordante con el texto constitucional el artículo 15 de la ley N° 5989 reza: *“para los casos en que los sufragantes deban expresarse afirmativamente, la propuesta se tendrá por rechazada cuando los votos negativos, constituyendo mayoría, superen el treinta y cinco (35%) de los electores inscriptos en el padrón a que se refiere el artículo anterior.* ( Acta de Proclamación del resultado de la consulta popular Obligatoria del 27 de enero de 2019)

En este tema la CSJN analizo como debe computarse la mayoría del 35% de voluntades de la consulta para tener por aprobada el texto de la Ley N° 10.161- *Asi dice que artículo 84° de la constitución Provincial riojana, remite a dos respuesta posibles : O la enmienda se tiene por ratificada cuando se es rechazada por una mayoría igual o superior al 35% del electorado ; o la enmienda se tiene por ratificada cuando recibe respuesta afirmativa por una mayoría igual o superior al 35% del electorado. Concluyo que interpretada en el sentido más obvio del entendimiento común, en el contexto de la vigencia de los principio republicanos, resulta evidente que la cláusula de marras demanda un decisión explícita del pueblo para establecer reglas constitucionales y no la suposición de que su silencio es una aquiescencia para darlas por modificadas.*

La CSJN, invalido el proceso de Consulta Popular, en uso de las competencias originarias, entendiendo que existe una cuestión federal predominante por invocarse la violación de los artículos 10°, 5° y 123° de la Constitución Nacional a partir de

los actos emanados de los poderes constituidos de la provincia de La Rioja en virtud de los cual se habría desconocido el procedimiento y las mayorías requeridas por los artículos 177° y 84° de la Constitución de la Provincial para aprobar una enmienda constitucional.

### *III. c) Revocatoria Popular*

En este instituto, la manda constitucional otorga el derecho al electorado a decidir sobre la destitución o separación de los funcionarios electivos que no han cumplido el mandato recibido, o que por mal desempeño en sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ello por el pueblo- Para la validez del resultado es necesario que se supere el cincuenta (50%) por ciento de los lectores inscriptos en el Registro electoral

Un caso planteado por los vecinos del departamento Famatina postularon la revocación del mandato de una diputada representante del mencionado departamento, adjuntaron las firmas de novecientos noventa (990) electores del mencionado departamento, justificaron su petición en el hecho que la legisladora ha perdido la confianza depositada en ella por el pueblo del departamento al no compartir la lucha “en defensa de los cerros de nieves eternas, única fuente de agua y vida de los habitantes, en el deber constitucional de preservar el medio ambiente etc, Entienden que la legisladora no respeta la voluntad de quienes la eligieron, en definitiva No reconoce al pueblo como real mandante.

El debate sobre el alcance del artículo de la Revocatoria Popular se planteó en considerar si un diputado representante del pueblo de la provincia, estaba incluido como sujeto pasivo, argumentando una posición que el único conducto por el cual sus mandatos pueden concluir con antelación el agotamiento del periodo para el cual resultaron elegidos, es el previsto por el artículo 78° de la carta magna provincial que habilita a los partidos políticos, como titulares de las bancas legislativas a accionar con tal finalidad por ante el tribunal electoral provincial. Alegan además como defensa de esta posición que “*No existe una duplicidad de derechos y tramites, creados por la Constitución de la Provincial*

*y depositados en el mismo objetivo destituyente en cabeza de los electores y en cabeza de los partidos políticos”*

Si recurrimos al debate del tema de los convencionales constituyentes de 1986, advertimos que una convencional constituyente en oportunidad de tratar las forma semidirectas de democracia dijo : *Con respecto a las formas de democracia semi-directa también decimos que hemos legislado de la forma más amplia posible, hemos instrumentado las formas más idónea y más genuinas de vigorizar las energías sociales de nuestros ciudadanos...Somos conscientes de que la doctrina liberal que se ha consagrado en nuestro país a partir de la constitución de 1853, allí se establecía que el diputado un ves electo, pasaba a representar el cuerpo electoral todo y que con ese mandato estaba liberad, digamos así, estaba libre de las bases de sustentación que eran los electores. Nosotros consideramos todo lo contrario, o sea por más que se haya elegido un candidato, ese candidato puesto pro el pueblo, también puede ser sacado por el pueblo en caso que no cumpla con el mandato fielmente y así es como en la revocatoria popular prescribimos que el cuerpo electoral tiene derecho a decidir la destitución de aquellos funcionarios electivos que no han cumplido o han cumplido mal el mandato recibido para el desempeño de sus funciones “ ( diario de Sesiones del 13 de agosto de 1986)*

En el fallo del magistrado con voto minoritario cita: *“Debe tenerse siempre presente que la constitución está integrada por verdaderas normas jurídicas que desempeñan una función útil en el ordenamiento. A ninguna de ellas se le puede dar una interpretación que retire o disminuya su carácter normativo. A una norma fundamental se le debe atribuir el sentido que más eficacia le conceda. A cada norma constitucional se le debe otorgar ligada a otras normas el máximo de capacidad de reglamentación. Interpretar la Constitución es también realizar la Constitución” ( Sola, Juan V;control Judicial de constitucionalidad pag 68, ed Lexis Nexis –Abeledo Perrot, 2da Ed,2006) y la CSJN en fallo :236:103 enseñó que “Las clausulas constitucionales no (se) las ponga en conflicto unas con otras, sino (en el sentido) que las armonice y que respete los principios fundamentales que las informa”*

Se concluye en este debate afirmando que el instituto de la Revocatoria Popular el sujeto activo es el cuerpo electoral, y es el que resuelve, en tanto el previsto para los partidos políticos, resuelve el tribunal electoral provincial, por una resolución jurisdiccional.

Sin embargo el resultado del planteamiento de la Revocatoria Popular fue suspendido y declarada la inconstitucionalidad de los artículos 22° y 23° de la Ley N° 5989 (reglamentaria de los institutos de los mecanismos de democracia semi directa) en el entendimiento que la ley reglamentaria N° 5989 el artículo 22° limita el derecho de defensa del funcionario elegido por el voto popular, pues no le permite ofrecer prueba ya que solo prevé la invocación de una vista en un plazo de cinco días hábiles.

Advertimos que la puesta en práctica de estos mecanismos de democracia semi directa o democracia directa refleja una compleja relación entre el individuo y el estado, los grupos expresan intereses, siendo importante alcanzar un nuevo equilibrio socio político que valore la participación del ciudadano, para no caer en los enredos de la lupa interpretativa de porcentajes que lleve al ciudadano a no participar activamente de la cuestión pública.

Nuestra constitución riojana ha abierto el modo de participación ciudadana a fin de no encorsetar solo la participación del ciudadano a través de los partidos políticos, pues ha reconocido también las organizaciones intermedias, cuando dispone en el artículo 56° la participación de docentes y padres en el consejo técnico educativo; en el artículo 57° para el gobierno de las Universidades contempla la participación de docentes, estudiantes egresados y estamento de No docentes. En el artículo 59° El Estado fomenta la participación activa de la comunidad para celebrar convenio al cumplimiento de los fines en materia de salud. En el artículo 60° prevé la participación de representantes del trabajo, sociedades cooperativas, asociaciones de productores, trabajadores y empresarios en la organización económica. En el artículo 63° propende a la organización de los productores rurales. En el artículo 67° fomenta el desarrollo de cooperativas y mutuales. En cuanto a los derechos Políticos, del artículo 76, inc.2 reconoce el derecho a constituir e integrar asociaciones de carácter político

sujeto a la reglamentación. En el artículo 167° se crea el Consejo Económico Social con participación de los sectores representativos de las áreas económicas –sociales con función consultivas.

#### IV. Conclusión

Con ello y ya acercando a una conclusión sostenemos que la ideología de la constitución riojana propugna en sus institutos de democracia participativa de una premisa “El pueblo debe Decidir”, el pueblo debe tener la oportunidad legal de decidir la conveniencia o necesidad de determinadas medidas políticas y legislativas.

Ahora bien si cada vez que el ciudadano apela a las herramientas de participación que le otorga la constitución, y los organismos que interpretan la voluntad del legislador y de los constituyentes, en nombre de la gobernabilidad, olvidan y desvalorizan la voluntad del electorado, y se alejan del principio del siglo XX “Participación con sentido Político” asimilado su contenido al de la “Libertad Política”

Obviamente que las prácticas de participación ciudadana no debe servir para purgar las fallas de la practica instalada de participación política, ni tampoco quitar legitimidad a los partidos políticos y a las funciones legislativas, sino lograr una mejor regulación de los partidos políticos y de los sistemas electorales, debiendo integrar en ellos la representación el ciudadano (pueblo) a fin de ser más activa la injerencia del ciudadano en las decisiones públicas y el respeto de las mismas.-

Rescato la definición de *Dona Montaña* . “*la participación consiste en gobernar, en conducir, en resolver y no en ser consultado o tener que cumplir lo resuelto...Esto se efectiviza a partir del principio de la soberanía del pueblo y de la teoría de la representación por medio del sufragio universal y de los partidos políticos* “ “*...integrar la representación el pueblo con las entidades naturales y sociales, como la familia, la universidad, la iglesia, las academias, las fuerzas armadas, los municipios,....*”

Por otra parte el profesor Ricardo Haro, sostenía *”El hombre participa políticamente a través o en representación de cuerpos intermedios, ya que la sociedad actual es grupal. En el complejo de agrupamiento que media entre el individuo y el estado, el hombre está inmerso, allí juega su destino, su realización su felicidad.*

Queda como deber del estado Provincial la manda constitucional del segundo párrafo del artículo 21° de la Carta Magna : ***...El Estado propenderá al pleno desarrollo de la persona humana y a la efectiva participación de todos los habitantes en la organización política, económica y social de la provincia, removiendo los obstáculos de orden jurídicos, económicos y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los mismos, impidan tal realización.***

### **Información sobre la autora**

Analia Rosana Porras. abogada, Notaria, Diplomada en Derecho Público Municipal, profesora Adjunta de Derecho Público Provincia, en las cátedras de Abogacía, Escribanía, Procuración Universidad Nacional de La Rioja (UNLAR) -Relacionada con el derecho publico provincial en distintos puestos que desarrollo su actividad: Asesoría Legislativa, Relatora del tribunal Superior de Justicia,2013-2014, Asesora General de Gobierno Periodo 2015-2019 y Fiscal de Estado, periodo 2019-2023 La Rioja – mail: [analiaporras59@gmail.com](mailto:analiaporras59@gmail.com)

### **Bibliografía**

- 1- Constitución de la Provincia de La Rioja ( B.O La Rioja julio 2008)
- 2- Fallos Tribunal Electoral : Expte 1151-Letra O-Año 2012-s/ requerimiento de Inadmisibilidad y declaración de Inconstitucionalidad (4/05/2012)
- 3- (Acta de Proclamación de Candidatos –Tribunal Electoral La Rioja – 23/08/2007)



- 4- Acta de Proclamación del resultado de la consulta popular Obligatoria del 27 de enero de 2019
- 5- Leyes N° 5139, N° 5989, N° 8135, N°10.161
- 6- Convención Constituyente diario de Sesiones del 13 de agosto de 1986
- 7- CSJN Fallo 125/2019
- 8- Manual de Derecho Constitucional. Dr.Ricardo Haro



# **SOBRE UN DERECHO CONSTITUCIONAL PARA EL SIGLO XXI**

*Caminando hacia el Año Gonzaliano  
En Homenaje al 100° Aniversario del Natalicio de  
Joaquín Víctor González*

POR EL MAG. DR. ENRIQUE A. STOLLER

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. Cambios sociales. Cambios de paradigmas. IV. De revoluciones industriales y cambios sociales. V. Antecedentes constitucionales riojanos para los cambios. VI. Mensaje N° 40/2022, y Proyecto de Ley declarando la necesidad de la Reforma Parcial de la Constitución Provincial. VII. De una Constitución riojana para el Siglo XXI. VIII. Conclusiones.

## **I. Introducción**

La Universidad Empresarial Siglo 21, a través del –entonces- Director de la Carrera de Abogacía Dr. Cristian Altavilla, organizó en la Ciudad de La Rioja, y en su espacio académico el Centro de Aprendizaje Universitario a cargo del Ing. Alberto Moltini, una tarde de conferencias sobre el Derecho Constitucional Riojano, “Caminando hacia el Año Gonzaliano, en Homenaje al 100° Aniversario del Natalicio de Joaquín Víctor González”, y para ello convocó a los docentes y estudiosos del Derecho Constitucional: Dra. Analía Porras, Dr. Pedro Goyochéa, y a este que suscribe.

El resultado de esas conferencias, llevó a que, con la coordinación y presentación del Dr. Altavilla, se nos propusiera una mirada sobre la Constitución Riojana, y el Derecho Público Provincial y Municipal, para plasmar en un texto las opiniones vertidas esa tarde de conversatorio académico, desarrollando lo que se nos muestra como una época de cambios, de crisis de las instituciones, de empoderamientos, de globalización, y la presencia disruptiva de la tecnología en cada uno de los aspectos de nuestras vidas, que se preanuncian cada vez con mayor injerencia en todos los campos científicos y normativos.

En ese contexto se planteó el muy interesante objetivo de analizar los procesos pasados del texto constitucional provincial, analizando las transformaciones de las instituciones locales y las génesis por los cuales comenzaron a organizarse y desarrollarse dando respuestas a las necesidades de su pueblo y del gobierno en las distintas épocas pero con las miradas puestas no solo para respuestas en este presente, sino también que permitan prever que todo lo expresado y escrito no sean entendidos como negación en un futuro cambiante y tecnológicamente imprevisto.

Una aclaración importante y a la vez homenaje, porque la repetición aclara dudas para aquellos y aquellas que no leyeron nuestra opinión antes. Desde ésta monografía se prefiere denominar a la materia como Derecho Constitucional Provincial, siguiendo el criterio que enseñó el recordado Maestro y amigo Dr. Ricardo Mercado Luna en las aulas universitarias, cuando se justificaba diciendo apasionadamente: "... es bien sabido que la voluntad enderezada a dictar nuestro máximo Estatuto vino de las provincias. Ellas fueron quienes se despojaron de los mejores y más vigorosos gajos del poder constituyente para injertarlos en el naciente árbol de la Constitución Nacional. Dicho de otra manera: la Constitución Nacional ha recogido las cuotas de voluntad constituyente cedidas por los pueblos de las provincias. Y bien en claro ha quedado que los poderes no delegados, han florecido en las comunidades locales (y puso llave de indestructibilidad en la consagración de las facultades compartidas). Pues entonces ¿por qué la Nación ha tomado para sí la denominación de Derecho Constitucional, mientras que las provincias deben recurrir al

genérico, difuso y a veces confuso apelativo de Derecho Público Provincial?<sup>1</sup>”

Repensar el Derecho Constitucional Provincial a la luz de éste mandato del sabio Maestro, implica animarse a cuestionar incluso los pilares más básicos. Rediseñar el modo y las estructuras para adaptarnos a la era digital es una tarea ineludible que conlleva una enorme complejidad. No se trata de que desaparezcan las instituciones, se trata de que cambiemos la manera de expresar las nuevas realidades que se nos muestran a diario.

Sobre esos textos se ha previsto la realización de un análisis objetivo, interesante y original -sin por eso evitar la crítica-, que pueda servir como base útil para el estudiante avezado, el lector preocupado de la realidad institucional, o a los operadores de la Constitución, atraídos en entender cómo se estructuró este presente constitucional y como se responderá al futuro en la provincia de La Rioja.

## II. Metodología

Se ha entendido relevante organizar la presente monografía en un plexo contextual general y en uno particular. En el marco general se propone plantear el desarrollo introductorio, la problemática de la cuestión, y brevemente aportar algunos antecedentes históricos y su derrotero institucional, así como -en apretada síntesis- noticias de las distintas visiones planteadas en las reformas constitucionales llevadas a cabo en la historia provincial, que podrían mostrar los posicionamientos políticos hacia aquellos modelos, miradas y paradigmas, en la búsqueda de otorgarle una personalidad propia al derecho riojano.

En un contexto de particularidad, visualizar en rápida síntesis los bosquejos para normas constitucionales que se podrían abarcar en un futuro trabajo de evolución, y desarrollo de las

---

<sup>1</sup> MERCADO LUNA, Ricardo. “Derecho Constitucional Provincial – Aportes para su formulación”. Ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2000. Pág. 15.

distintas cuestiones que se conforman como textos supralegales provinciales, sin por ello, dejar de entender que será necesario, siempre, un plexo de garantías para los actores del poder que es el pueblo de La Rioja con el fin de integrar un mismo conjunto de normas con una mirada a la luz del Siglo XXI.

### **III. Cambios sociales. Cambios de paradigmas<sup>2</sup>.**

Próximos a cumplir el primer cuarto de centuria, faltan solo tres (3) años, la población de la República Argentina, y la provincia de La Rioja que forma parte de ese sistema republicano, federal y democrático, ha advertido –no solo por la pandemia mediante- que el mundo y los paradigmas, del Siglo XIX y XX, cambiaron raudamente.

A los fines de dar el mismo valor simbólico a la cuestión, digamos que un paradigma es un modelo o ejemplo que sirve de norma y se multiplica en el tiempo y el espacio. Algo parecido se da con las ideas en una sociedad. Se construyen moldes o paradigmas con ideas que se van transmitiendo de generación en generación.

Quien estas líneas escribe, nacido en la segunda mitad del Siglo XX –en 1956, para ser más precisos- fue educado bajo los lineamientos establecidos a principios de ese siglo, guardapolvos blancos, pelo corto para los hombres, polleras debajo de las rodillas para las mujeres; la historia oficial mitrista, y el liberalismo de los gobiernos oligárquicos del 1900 a 1930.

Se bailaba el vals, el foxtrot, el tango, y más acá en el tiempo el twist, y se vivía la “nueva onda”; a mediados del siglo, ya había luz eléctrica en gran parte del país, algunos tenían teléfono domiciliario; la radio y la televisión en blanco y negro eran símbolo

---

<sup>2</sup> N. del A: El Texto presente, reconoce la evolución de su génesis ocurrida en el artículo periodístico publicado por el Diario El Independiente, bajo el Título: “De una Reforma Constitucional para el Siglo XXI y de Un Nuevo Libro sobre Enmiendas Constitucionales”, del suscripto Enrique Stoller, en La Rioja, Julio 14 de 2021.

de status social; y algún novio medio avisado debía rogar por la “prueba de amor”.

Entre otras costumbres de la época, se ocultaban abortos, discapacidades, diferencias, e intolerancias; a los homosexuales había que “curarlos”: a palos, o con las oraciones de los sacerdotes en las iglesias; no existía el divorcio –si, casas paralelas–; hasta que el paradigma Dios, Patria y Familia, abrió la puerta a los “golpes de Estado”, y a los gobiernos de facto, y genocidas que tras sus fines conservadores, oligárquicos, económicos y financieros: apalearon, encarcelaron, asesinaron y desaparecieron, hasta llegar a la comisión de delitos de “lesa humanidad” contra una generación completa de chicas y muchachos que pretendían un mundo un poco mejor y más igualitario.

Esta breve síntesis, que no pretende ser sistémica, sino meramente ejemplificativa, que hemos vivido la mayoría de los adultos argentinos actuales, sirve para acreditar que la Argentina y su gente: cambió y evolucionó.

Nos hemos convertido en una sociedad tecnológica; dejamos de lado las máquinas de escribir, conocimos las computadoras, el Internet y la Intranet, el wifi, la conexión bluetooth, el uso de datos y los celulares inteligentes, etc., las comunicaciones se derramaron sobre cada uno de nosotros en celulares, tablets, redes sociales, el Sistema Android se coló en nuestras vidas, y ahora esos infames robotitos buscan dialogar con nosotros ofreciéndonos su ayuda en los momentos menos oportunos; leemos nuestros emails directamente en nuestros celulares; innumerables canales de televisión compiten con las redes sociales, Facebook, Instagram, Telegram, Twitter, WhatsApp, LinkedIn, etc., Apps, aplicaciones de todo lo que uno necesite, además de Google y Wikipedia, pero globalización mediante, y en un ritmo de creación y construcción de ideas que derribaron los viejos enfoques y paradigmas, y a pesar de todo eso, y tal vez por todos esos adelantos: los argentinos y argentinas, y los riojanos y las riojanas, gozamos de una legislación de avanzada.

Parfraseando a Alan Kay, experto en informática y uno de los pioneros de la computación científica, lo importante del futu-

ro no es predecirlo: es construirlo<sup>3</sup>; y si en la Argentina hemos podido darnos importantes leyes que nos sacaron de la desigualdad y la discriminación, pues entonces en La Rioja podemos darnos un sistema normativo con la impronta de los luchadores por la organización social y del federalismo, pero también buscando la felicidad de su pueblo –como lo establece el Acta de Autonomía Riojana de 1820- y buscando adecuarnos a una época que exige una rápida evolución, representatividad democrática acorde a la necesidad del recambio dejando lugar a las nuevas generaciones, y evitando las sucesiones hereditarias en los puestos de tomas de decisión y en la representación.

#### IV. De revoluciones industriales y cambios sociales

En el año 2007, está fijada la fecha en que ocurrió la 4° Revolución Industrial, disruptiva y de una velocidad inimaginable. “el 9 de enero de ese año, durante el Mac World 2007 que se realizó en la ciudad de San Francisco, el Sr. Steve Jobs presentó lo que en sus propias palabras implicó la reinención del teléfono móvil: el primer *IPhone*, con la promesa de que permitiría leer emails, navegar en Google Maps, ver televisión, películas y escuchar música, “entre otras cosas”. Hoy, a menos de de quince años de aquello, nos parece básico que cualquier teléfono celular tenga esas funciones, y lo tenemos totalmente incorporado y naturalizado”<sup>4</sup>.

Recordemos que la 1° Revolución Industrial, ocurrió a mediados del Siglo XVIII, cuando James Watt, en 1769, patentó en Londres la “máquina de vapor”; a mediados del Siglo XIX comenzó la 2° Revolución Industrial con la aparición del automóvil, los aviones, el telégrafo, la radio y el teléfono, innovadores sistemas

---

<sup>3</sup> BILINKIS Santiago. “Pasaje al Futuro”. Edit. Sudamericana, 8° edición. Buenos Aires. 2020. Pág. 301.

<sup>4</sup> SALVATTO, Mateo & Augusto. La Batalla del Futuro – Algo en que creer. Edit. LEA S.A. Buenos Aires, 2021, pág. 67. N del A: El periódico británico *The Guardian* publicó un artículo y lo tituló “Apple anuncia su revolución”. Puede leerse ese artículo en: <https://www.theguardian.com/technology/2007/jan/10/news.business>



de transporte y comunicación que ayudaron a los procesos de globalización; la 3° Revolución Industrial ocurre con la aparición del “transistor”, que son nada más que dispositivos electrónicos semiconductores utilizados para entregar una señal de salida en respuesta a una señal de entrada... y permitieron crear los primeros procesadores allá por 1949: si no existiera el procesador no se habrían podido fabricar las “computadoras”!

Lo que se desea resaltar es que todos estos hechos, hasta ahora históricos para nosotros, produjeron grandes y transformadores cambios sociales, como en su momento fue la *Rerum Novarum*, post primera guerra mundial (la Constitución peronista de 1949, plasmó los valores y mandatos de aquella encíclica, instituyendo una República con sesgos de inclusión social, cultural y económica para los nuevos individuos que integraban el pueblo: los trabajadores y trabajadoras). De hecho, unos treinta años después, toda la gente que ya se había capacitado para adquirir las habilidades demandadas en aquel mundo laboral de la fábrica y la producción, debió volver a capacitarse para aprender a usar una computadora.

Se arriba así a la 4° Revolución Industrial (2007), que permitió la incorporación a la vida común de tecnologías de Inteligencia Artificial (I.A.), 3D, Bitcoin (sistemas monetarios digitales virtuales), etc., que fusionan los mundos físico, digital y biológico a nuestras vidas cotidianas, sistemas productivos, y financieros, y tiene como característica diferenciadora de las anteriores: especialmente el potencial democratizador, inclusivo e igualitario.

La cuestión obliga a una sintética y somera mirada al respecto, y así con el Siglo XXI, los argentinos y argentinas pueden gozar de una legislación -inimaginable veinte (20) años atrás sobre: “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, “Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer”, “prevención y sanción de la Trata de Personas, y Asistencia a sus Víctimas”, “protección del Trabajo Infantil y Adolescente”, “protección integral de las Mujeres”, “Matrimonio Igualitario”, “Identidad de Género”, “Contra de la Violencia de Género, el agravamiento de ciertas normas penales y el Femicidio”, “Interrupción voluntaria del embarazo”, “Cupo laboral para

personas Travestis, Transexuales y Transgénero”, “Defensa de las Víctimas de delitos” y tantas más<sup>5</sup>, al igual que la revolución digital que nos atraviesan transversalmente, son logros y cambios de modelos de los siglos anteriores, surgidos debido al potencial de los cambios cualitativos ocurridos con la masificación de la conectividad a internet en el cambio del milenio.

Recuérdese el impacto social y educativo, y la integración de igualdad constitucional que significó la conectividad, que permitió ver a Gobernadores y funcionarios a lo largo y ancho de la Argentina, entregando computadoras a los chicos y chicas de las escuelas secundarias.

Y así como el ejemplo del párrafo anterior, la evolución social, económica y educativa, y las distintas revoluciones industriales y digitales –y podríamos agregar: las guerras también- llevaron a profundos cambios en el mundo del trabajo y la producción, y así la famosa película *Tiempos Modernos* de Charles Chaplin icónico ejemplo, tuvo su fin frente a las computadoras que hicieron que quedara de lado el trabajo repetitivo, y la evolución señalada magistralmente por el investigador y tecnólogo, nos muestra en una síntesis que: de trabajar en el campo, pasamos a la fábrica, de la fábrica pasamos a las oficinas, y ahora, de las oficinas... hacia donde?<sup>6</sup>

## V. Antecedentes constitucionales riojanos para los cambios

Es imposible un listado de los logros y cambios de modelos y mandatos obtenidos en apenas 36 años -desde 1986- pasados. Así las cosas, el Siglo XXI nos anoticia que es un periodo de cambios profundos, y como la provincia de La Rioja, no está aislada del mundo, ni vive bajo una campana de cristal, debe prepararse,

---

<sup>5</sup> Vide: “10 Años de Políticas Públicas para la Inclusión y la Igualdad – Compendio Normativo 2003 – 2013”. Presidencia de la Nación, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia, y el Racismo, y la Dirección Nacional del Registro Oficial. Impreso en Argentina. 2013.

<sup>6</sup> BILINKIS Santiago. Op cit. Pág. 255.

adecuarse, evolucionar y comenzar a construir el entramado legal y constitucional que le permita ingresar en el segundo cuarto del siglo -dentro de poco, en el 2025- con las mejores herramientas necesarias para afrontarlos.

Así las cosas, La Rioja cuenta con una marcada evolución hacia la mejora institucional y los derechos y garantías de su pueblo.

“La Rioja tiene cierto énfasis, escribió Pedro J. Frías, y agregaba: ...sea por la imponente cordillera del Velasco, sea por los “comicios y entreveros” de que escribió Félix Luna, sea por una historia de honor y coraje sabiamente reconstruida por Armando R. Bazán. El énfasis ha vuelto al Preámbulo y a sus normas, y el estilo es el de los “manifiestos a los pueblos” de la Independencia que se proyectan sobre las sombras fundantes de Juan Facundo Quiroga... acompañado por Ángel Vicente Peñalosa y Felipe Varela...”<sup>7</sup>. Esa definición se puede apreciar, ciertamente, en la mayoría de los textos constitucionales riojanos, que realzan y profundizan la naturaleza e institucionalidad de cada una de las Funciones y que luce en la materia del presente trabajo.

El espíritu y redacción de esos textos “caudillescos” no aparecen expresados en pasajes de otras constituciones provinciales, y demuestra la total originalidad de los redactores de 1986. Echar mano de la historia para que la Constitución sea leída como un Manifiesto de los Pueblos enriquece la mirada de contemporaneidad que necesita el texto constitucional, y si así pudo ser vista en el último cuarto del Siglo XX, porqué no poner ese mismo estilo de mirada, ahora digital e informatizada, concluyendo el primer cuarto del Siglo XXI.

La Constitución Provincial del año 1986 –durante la última gobernación del Dr. Carlos Saúl Menem-, a la que identificamos como la “Constitución de la Democracia y los Derechos Humanos”, surgió después del retorno a la democracia en 1983, le

---

<sup>7</sup> FRIAS, Pedro J. “La Nueva Constitución de La Rioja”, publicado en Ed. La Ley, Bs. As. 25/09/86, y en “Las Nuevas Constituciones Provinciales”, autores varios, Editorial Depalma, Bs. As. 1989, pág. 239.

precedía la constitución dictada en 1909, producto de la pluma política de Joaquín Víctor González<sup>8</sup>.

Aquella constitución de 1986 fue de avanzada para la época, y colocó a la provincia en al segunda mitad del Siglo XX, pero a poco de caminar se advirtió que necesitaba retoques y mejoras (esto ocurre cuando se legisla para el momento y se pierde de vista la mirada al futuro. El problema fue el número de diputados para integrar la Cámara). Así conocimos la Enmienda Constitucional de 1989 –sobre Bancas Extras-; la Reforma Constitucional de 1998 –de adecuación post Constitución Nacional de 1994-; la Reforma Constitucional del 2002 –crisis del 2001 y de “achique del Estado provincial” (se acortaron las cantidades de miembros de los cuerpos colegiados legislativos provincial y departamentales, pero no se controlaba la periodicidad ni la sucesión democrática y republicana en los ejecutivos provincial y municipales)-; la Reforma Constitucional del 2007/2008 –de organización del Estado y búsqueda de calidad institucional, persiguió poner coto al abuso de poder acortando la cantidad de reelecciones para los cargos electivos (en el futuro, debería irse por más acortamientos en la periodicidad de los mandatos) y se recuperó el principio del control intra y extra Funciones del Estado-; y también las gestiones para lograr sendas enmiendas constitucionales en los años 2007 que fue frustrada por el voto negativo del electorado del

---

<sup>8</sup> N del A: Joaquín Víctor González, brillante intelectual y político riojano, gran escritor y constitucionalista, y diletante de la vida, al que se admira por su trabajo, fue el más conspicuo representante en tierra riojana del conservadorismo que gobernaba la Nación. De hecho, a lo largo de toda su vida fue senador, ministro y gobernador de la provincia impuesto por ese partido gobernante, y por eso, en su época, arrastró tantos enojos tras su mirada de modernidad. Es interesante bajo este análisis, la lectura del libro: “Joaquín Víctor González – La civilización en las rodillas de la barbarie” del escritor e investigador riojano y periodista Horacio Raúl Campos, editorial Lajouane, Bs. As. 2010.

pueblo riojano<sup>9</sup>; y la del 2019, que no se materializó por decisión de “invalidez” de la C.S.J.N.<sup>10</sup>

¿Qué hubiera sucedido si el Gobernador de aquel momento no hubiera aceptado o acatado ese Fallo de la Corte, como ocurre apenas cuatro (4) años después, en otros temas?

¿Que el mundo, el país, la provincia, sus gentes, sus sociedades, colectivos, culturas y comportamientos cambiaron? Nadie lo duda.

En 1986 ¿Se le habría ocurrido a algún señor o señora convencional pensar que el género con el que se definía como hombre o mujer, masculino o femenino, no era lo mismo que sexo biológico? ¿Que género, no se refiere exclusivamente a la dicotomía entre masculino y femenino, y que es una categoría relacional entre lo masculino y lo no masculino –comprensivo de lo femenino y demás diversidades sexo genéricas- que se define a partir de roles y estereotipos, y que alude a las significaciones sociales de las diferencias biológicas? ¿Que las mujeres eran un “colectivo vulnerable”? ¿LGTBI+? ¿O hablar de una “paradigma del patriarcado” o “androcentrismo” o “perspectiva de género”?<sup>11</sup>.

Cuantas cosas importantísimas cambiaron, y aún dudamos y no nos atrevemos a evolucionar normativamente.

Las experiencias y enseñanzas que nos está dejando la pandemia, así como los cambios de paradigmas y modelos, indican la necesidad imperiosa de hacer ajustes, cambios, nuevos diseños, originalidad en la construcción del pensamiento y de la imagi-

---

<sup>9</sup> STOLLER, Enrique Alberto. “Historia Constitucional Riojana – Las Constituciones de La Rioja, y de cómo la Provincia se inserta política e institucionalmente en la Nación”, 2º edición corregida y actualizada. Ed. Lerner. Córdoba, 2008.

<sup>10</sup> GOYOCHEA, Pedro Oscar. “El Instituto de la Enmienda Constitucional. Una Aproximación conceptual y procedimental para su Valoración Normativa”. Ediciones Artesanales Capacñan. Catamarca. 2021. Pág. 113.

<sup>11</sup> N. del A: se agradece la capacitación, a la Prof. Dra. Gabriela Eslava, por el “Curso de Perfeccionamiento en Práctica Profesional con Perspectiva de Género”, dictada en la Plataforma de Capacitación de la Universidad Empresarial Siglo 21, mayo y junio 2022.

nación para bosquejar la nueva sociedad... en el 2000: alguien hablaba de la 3° dimensión?, hoy nuestros hijos e hijas, y mucha gente ya habla de la 5° dimensión, todo está digitalizado!, virtualizado! cibernético e informático!... ¿Sabemos de que se trata?

## **VI. Mensaje N° 40/2022, y Proyecto de Ley declarando la necesidad de la Reforma Parcial de la Constitución Provincial.**

El pasado 14 de diciembre de 2022, el Gobernador de la Provincia, elevó a consideración de las señoras y señores representantes del Pueblo de la Provincia de La Rioja, los diputados y diputadas, el proyecto de Ley declarando la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de La Rioja, sancionada en 1986, con la enmienda de 1987 y reformas de los años 1998, 2002 y 2008, con los alcances que establece la Ley; y fijó para ello, una serie de Objetivos: “La Constitución de la Provincia de La Rioja, como auténtica expresión de la voluntad soberana del pueblo, podrá ser reformada en miras del logro de los siguientes objetivos generales:

- a) Garantizar a los riojanos y riojanas el goce de los derechos que permitan la completa realización de sus existencias, sin exclusiones ni discriminaciones.
- b) Promover acciones de protección y resguardo de la perspectiva de género, en procura de una sociedad más justa y libre.
- c) Reorganizar las funciones estatales de modo que fomenten la vocación del verdadero federalismo, libertad y justicia social.
- d) Consolidar la democracia basada en la participación popular y la igualdad de oportunidades para todos los riojanos y riojanas.
- e) Profundizar la vigencia del principio de alternancia en el ejercicio de las funciones públicas electivas y cargos públicos, así como la periodicidad y responsabilidad de quienes las ejercen en el ámbito Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- f) Promover un Estado de Solidaridad Social y desarrollo sustentable que fomente la asunción del destino común y conjunto de toda la población riojana, para el logro del bienestar general.

El Proyecto, fijó las facultades de la Convención Constituyente, estableciendo que podrá avocarse al debate de los siguientes puntos centrales:

- a) Efectuar las modificaciones, incorporaciones o derogaciones del texto constitucional que considere pertinentes, respecto de los puntos cuyo análisis y debate se habilita en el Artículo 4°.
- b) Efectuar la reenumeración de capítulos, artículos e incisos que resulte procedente, a raíz de las reformas introducidas al texto constitucional, como así también, realizar las compatibilizaciones necesarias en la denominación de sus capítulos.
- c) Sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias para la vigencia de las reformas introducidas.
- d) Desde un enfoque transversal, revisar el texto constitucional a los fines de introducir en su redacción la perspectiva de género.

Así, en el referido artículo 4°, deja establecidos los puntos de reforma: La Convención Constituyente podrá avocarse al debate de los siguientes puntos centrales:

- Periodicidad de las tres funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.
- Paridad de Género: en los cargos electivos.
- Consagración constitucional de los derechos al agua, a la energía y a la conectividad.
- Libertad de expresión y gobernanza.
- Constitucionalización de la coparticipación municipal primaria.
- Constitucionalización de la Renta Básica Universal

En virtud de lo expuesto la Convención Constituyente se encuentra habilitada para tratar de manera sistemática los siguientes puntos de la Constitución:

- 1) Preámbulo: reformulación incorporando la perspectiva de género y la justicia social en perspectiva *pro homine* como pauta interpretativa de las normas programáticas y operativas que conforman el texto constitucional.
- 2) Principios de Organización Política: sede de las autoridades; control de constitucionalidad y de convencionalidad; la responsabilidad del Estado
- 3) Reconocimiento de los siguientes derechos: al agua, a la energía generada por fuentes renovables y no renovables; a internet y los derechos de cuarta generación ; fortalecer al medio ambiente incorporando el desarrollo sostenible y el compromiso del Estado conjuntamente con la sociedad en la lucha por el cambio climático; la soberanía alimentaria.
- 4) Derechos de Usuarios y Consumidores
- 5) Educación: Consolidación de la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas públicas referidas al sistema educativo
- 6) Derecho al deporte
- 7) Salud Pública: Composición del sistema de salud provincial, su gobernanza, integración, perfil y contexto de emergencia.
- 8) Régimen Económico-Financiero: Disposiciones sobre administración financiera del sector público provincial, que afiance la transparencia y el acceso a la información pública; fortalecer los objetivos del desarrollo económico y social en clave de sustentabilidad; presupuesto participativo; renta básica universal.
- 9) Derechos Políticos y Régimen Electoral: Justicia Electoral; Consulta Popular



- 10) La Periodicidad en las tres funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial con limitación temporal y alternancia de los mandatos y cargos
- 11) Función Legislativa: límites a la reelección.
- 12) Función Ejecutiva: actualización de facultades y atribuciones
- 13) Función Judicial: requisitos y condiciones para ser juez/jueza; integración del Tribunal Superior de Justicia; control de convencionalidad; jurisprudencia obligatoria; periodicidad de jueces/juezas y del Ministerio Público; reformulación de la competencia originaria; escuela judicial; Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento.
- 14) Incorporación de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes.
- 15) Órganos de Fiscalización y Asesoramiento: Tribunal de Cuentas límites a la reelección; Fiscal de Estado periodicidad y límites a la reelección.
- 16) Función Municipal: coparticipación municipal rango constitucional; límites a la reelección en los mandatos del Departamento Deliberativo; cartas orgánicas, atribuciones; replanteo de las causales de intervención a los municipios.
- 17) Reforma Constitucional: número y forma de elección de constituyentes...<sup>12</sup>

## VII. De una Constitución riojana para el Siglo XXI

A lo largo de la presente monografía, se planteó la realidad de un presente y futuro fuertemente transversalizado por la infor-

---

<sup>12</sup> N. del A: Vide el Expte. 18A 01179 2022 de la Función Legislativa por el cual ingresó el 14/12/2022, el Mensaje N° 40/2022, y Proyecto de Ley declarando la necesidad de la Reforma Parcial de la Constitución Provincial.

mática y la tecnología, pero en este mundo de dualidades la otra cara del Siglo es nada más y nada menos que la “naturaleza”; y así las cosas, debemos tener a la luz de los conceptos a expresar, los lineamientos a seguir establecidos por el proyecto presentado.

En una sociedad que ya evolucionó en reconocer a varias especies de animales como Seres o Personas Sintientes -que sienten afecto y reconocen a los sujetos-, no podemos dejar de pensar en La Rioja como una sociedad que sea la primera en otorgarle rango normativo a la Pachamama, como ya lo han hecho muchos pueblos de Latinoamérica en la que por ej. se estableciera: “La naturaleza o *Pachamama* donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo, o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema (vide: Art. 71 de la Constitución de Ecuador)”<sup>13</sup>.

Esta mirada que reconoce nuevos sujetos, nuevos conceptos, como todos los que podrán surgir desde la tecnología y la informática, presentarán situaciones problemáticas de implementación que obligarán a mirar los sistemas desde otras perspectivas y nuevos modelos que impulsarán a la construcción de nuevos marcos jurídicos, pero... en los ejemplos de la dualidad que venimos ofreciendo: seguramente lo mismo habrá ocurrido en 1986 después de dejar atrás una historia de gobiernos de facto

---

<sup>13</sup> N del A: Conferencia internacional: “El Camino de los Derechos de la Naturaleza, hacia el COP26”, se agradece la capacitación a la Disertante Dra. Silvia Bagni –Dipartament di Scienze Giuridiche, Università di Bologna, Italia, dictada en la Plataforma de Capacitación de la Universidad Empresarial Siglo 21, el 27 de octubre de 2021.

y violación de los derechos humanos y se debió reconstruir una organización social democrática, republicana y federal.

Nadie dijo que caminar el Siglo XXI sería fácil y sencillo, pero si vamos bien preparados y encaminados seguramente se podrá amortiguar el impacto y hasta vernos inmersos en el enorme desafío y la aventura de construir una nueva organización social, educativa, cultural y de gobierno, tras una nueva sistematización constitucional en la que la periodicidad y el límite a éstas será de vital importancia, evitando las experiencias ya vividas en muchas provincias de sucesiones familiares en cargos electivos.

Desde el Estado, hoy, se trata de estar presente con soluciones, porque donde hay una necesidad nace un derecho, y donde haya algún tipo de problemas como son la prestación de algún tipo de servicios esenciales para vivir dignamente, se debe estar para solucionarlos, y por eso garantizar una educación acorde al siglo en que nuestros hijos se van a educar, seguridad, salud y justicia, con conectividad, digitalización, comunicación, e igualdad y no discriminación, ambiente y naturaleza todos con nuevos derechos y garantías ameritan nuevos rangos y textos constitucionales.

En la actualidad comienza a hablarse sobre la posibilidad de una nueva reforma constitucional, al menos como hemos expresado arriba, la Cámara de Diputados ya aprobó el proyecto declarando la necesidad de la Reforma Parcial de la Constitución Provincial.

Será la única manera de poder adecuar los nuevos usos y tratos diarios entre hombres y mujeres, las nuevas costumbres culturales –entre otras- de igualdad de género, equidad, integración, tolerancia, simetrías y asimetrías de la informática, la digitalización y el Big Data, etc., con mas los derechos del ambientes y de la naturaleza, y una nueva organización del Estado riojano, que adecue las normas y leyes a su génesis democrática de periodicidad, y justicia social, real y efectiva, integrando y regulando todos esos nuevos paradigmas y forma de vida que nos señala este tiempo y espacio.

Debemos profundizar y estimularnos reflexionando sobre cuestiones de democracia, identidad, conciencia e inteligencia, con miradas originales e importantes sobre hacia donde se dirige la humanidad.<sup>14</sup>

Pensemos: a veces salimos de nuestra zona de confort... y entonces te das cuenta de que realmente no tenías ningún confort,... o que tenías otro tipo de confort. Vivir y construir el entramado legisferante y constitucional del Siglo XXI, implica exactamente esa imagen.

“La revolución tecnológica y científica hizo aportes inmensos a la humanidad, en todos los planos, pero sobre todo en la interrelación entre los hombres, borró fronteras y acortó distancias. La información llega del hecho o acontecimiento al hombre casi sin intermediación. Son los signos positivos, sumado a un proceso de democratización de la información a través de las llamadas redes sociales.

Lentamente -y de forma larvada- una nueva época se va corporizando en una nueva generación de derechos de la mano de la llamada democracia constitucional como una forma de evitar caer en los totalitarismos o autoritarismos donde la dignidad de las personas, su vida, libertad o derechos más elementales fueron signados por el odio, o por fundamentaciones artificiosas pero que produjeron episodios de luto y llanto universal que se manifestó en el holocausto, la 2ª guerra mundial y expresiones genocidas”<sup>15</sup>.

Y como dice el constitucionalista: Nuevo siglo, nueva generación de derechos, donde alumbraba la democracia constitucional

---

<sup>14</sup> N. del A: para este trabajo y para lograr una visión de contemporaneidad sobre el mundo, en este Siglo, se leyó, especialmente el libro de HARARI, Yuval Noah, “21 Lecciones para el Siglo XXI”, traducción de Joandoménech Ros, Penguin Random House Grupo Editorial, 1º Edición 2018, 12º ed., C.A.B.A. Ed. Debate, 2022.

<sup>15</sup> AQUINO BRITOS, Armando Rafael. La Cuarta Generación de Derechos Humanos. Publicación de la Revista Digital Ar.Legister.com, en el linck: [https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=d194252e049c9f86ce1471289d3c135f&hash\\_t=3e328165b85d67cb3e96569b3cbbd44d](https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=d194252e049c9f86ce1471289d3c135f&hash_t=3e328165b85d67cb3e96569b3cbbd44d)

como un sistema que garantiza el resto de los derechos fundamentales.

En el contexto de esta contemporaneidad que se nos propone, debe considerarse especialmente la ampliación de los derechos y garantías, con especial énfasis en los Derechos Humanos de Cuarta Generación: el derecho de acceso a Internet; el derecho de acceso a la sociedad de la información en condiciones de igualdad y no discriminación; al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable; el derecho a formarse en las nuevas tecnologías; el derecho a la autodeterminación informativa; el derecho a la seguridad digital; definir los derechos de la naturaleza; el Derecho a ser educados y educadas en esas nuevas tecnologías; el Derecho al agua, y a la naturaleza.

Son mandatos impresos en textos constitucionales que resguardan el sistema democrático y el orden constitucional, tutelan derechos mínimos e indispensables para todos, preservan los derechos de las minorías de toda índole (derechos políticos, pluralidad, diversidad, incremento de acciones positivas que protejan al débil o más desfavorecido, poniendo el acento en la equidad)<sup>16</sup> para que adquiera reconocimiento internacional que “solo con el sistema democrático” y “dentro del orden constitucional” se efectivizan: Derecho a la democracia constitucional; Derecho a la información; Derecho Digital y ciudadanía digital; Derecho al Pluralismo, y forma de vida que nos señala este Siglo XXI: ciudadanía digital, gobierno abierto, Big-Data, etc.

## VIII. Conclusiones

Entendimos interesante hablar del Derecho Constitucional Provincial, pero en lugar de zambullirnos en el sistema normativo, cosas que se ha hecho en innumerables oportunidades, sentimos que era necesario mostrar la cambiante realidad social,

---

<sup>16</sup> AQUINO BRITOS, Armando Rafael. Op. Cit.

educativa, cultural y legisferante en los últimos 36 años de constituciones, enmiendas y reformas.

Por eso, a pesar de ilustrar esta monografía con la noticia y parte del texto del Mensaje N° 40/2022, y Proyecto de Ley declarando la necesidad de la Reforma Parcial de la Constitución Riojana, hemos preferido, asentarla para el conocimiento y análisis del lector. El examen, estudio y críticas quedan para otro texto específico que seguramente nos convocará.

En esta oportunidad visualizamos atractivo deconstruir el texto jurídico y atrevernos a plantear el importante cambio ocurrido con paradigmas que marcaban fuertemente la sociedad argentina, y más aún a la conservadora riojana, y por ejemplo señalar que hubieran sentido los convencionales hombres y mujeres de 1986, a quienes tuve el gusto de conocer, conversar, y capacitar en distintos temas jurídicos, si alguien les hubiera explicado –entonces- que 30 años después el género masculino y femenino tendría una interpretación y aceptación totalmente distinta a la que ellos conocían.

Para muchos puede sonar a gracioso y hasta risible, pero esa diferencia indicada va a hacer que la cantidad de miembros del cuerpo convencional, cuando sea convocado, y mediante elecciones, tenga una integración muy distinta e igualitaria entre hombres y mujeres, y seguramente también no discriminatorio, con integrantes de los distintos colectivos LGTBI+, lo que dará una mirada singular y permitirá la inclusión racional y fundada de nuevos temas para debatir.

La cuestión de la informática y la tecnología, han conmovido transversalmente de tal manera la vida de todos y todas, que han abierto puertas jurídicas como los Derechos Humanos de Cuarta Generación, así como los ya referidos –que ameritarán profundos desarrollos de la doctrina- como Derecho a la democracia constitucional; Derecho a la información; Derecho Digital y ciudadanía digital; Derecho al Pluralismo, Gobierno Abierto, utilización de la Big-Data, etc., que exigirán una intelección muy importante para aquellos elegidos para la construcción posible de un nuevo sistema constitucional riojano

Me atrevo, después de los derroteros seguidos por las constituciones que rigieron a este hermoso y apasionado pueblo riojano, que en el Siglo XXI, los nuevos usos, costumbres, mandatos, las crisis de representatividad y de los partidos políticos, la naturaleza que se impone, y los grandes cambios que apenas hemos bosquejado, exigirán la construcción de un entramado constitucional fundante.

A modo de simple ejercicio de construcción de ideas: ¿Te atreverías a reescribir el bello canto y oración provincial que es el Preámbulo de la Constitución riojana en clave de perspectiva de género?

En definitiva, ya no basta pensar en un conjunto de normas que fijen derechos y garantías, y organicen el Estado a la luz de los modelos que nos formaron y para regular éste presente. Debemos repensar en nuevas formas de organizar el poder y su distribución, y en derechos y garantías que protejan a los riojanos hoy, mañana y en el 2.050 también!

*Mag. Dr. Enrique A. Stoller*

Villa de Polco, Chamental, La Rioja, diciembre/2.022

enriquealbertostoller@hotmail.com





## **SOBRE LOS AUTORES**

### **CRISTIAN ALTAVILLA** (*Coordinador*)

Abogado, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Derecho Constitucional (Universidad Castilla La Mancha, España).

Es Profesor de la Facultad de Derecho, UNC en las asignaturas Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Político, y Profesor Titular de las asignaturas Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal en UES21.

Es profesor de posgrado en diferentes universidades nacionales e internacionales; profesor a cargo del módulo Sistemas de Control de Constitucionalidad comparado de la Especialización Derecho Procesal Constitucional y Contencioso Administrativo, Universidad Juan De Castellanos (Tunja-Boyacá, Colombia); del Módulo “Régimen Económico Financiero del Municipio” en la Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza (Mendoza, Argentina), del Módulo optativo “Democracia de los Derechos” en la Especialización en Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis (Villa Mercedes, Argentina).

Es Investigador Asistente de CONICET (desde 2020) y ha sido investigador visitante en universidades de diversos países (Brasil, Dinamarca, España, Colombia, Estados Unidos). Posdoctorando y asistente de investigación en el MICHR – Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia). Ha sido y

*visiting scholar* en la Universidad de Harvard y en la Universidad de Massachusetts (Estados Unidos).

Fue Director de la Carrera de Abogacía Universidad Siglo 21 (UES21) (2019-2022).

Miembro Titular del Instituto de Federalismo – Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2017), Miembro correspondiente de Argentina del *Centro Studi sull'America Latina*, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna, Italia.

Director de la *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales* de la UES21 e IJ Editores.

Ha publicado libros y más de treinta trabajos en temas relacionados con su área de especialización publicados en revistas científicas indexadas, nacionales e internacionales y ha participado como expositor en eventos académicos nacionales e internacionales, tanto en el país como en el exterior.

Ha recibido premios y distinciones de diferentes instituciones nacionales e internacionales: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas (2019), la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación (Zaragoza, España, 2019), de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (AADC) (2018), Bolsa de Comercio de Córdoba (2018), Academia Nacional de Derecho y Cs. Ss. de Córdoba (2016), y de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) (2012).

Ha realizado diferentes trabajos de asesoría y consultoría para gobiernos provinciales y locales: Consultor para CIPPEC para análisis de las elecciones provinciales y nacionales en el distrito de San Luis, elecciones legislativas 2021; Consultor Externo de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba; Asesor legal en el Ministerio de Justicia, Gobierno y Culto de la provincia de San Luis; Miembro del Consejo de Expertos para la Reforma Judicial de la provincia de San Luis; Asesor en Honorable Consejo Deliberante de la ciudad de San Luis; Miembro integrante de Equipo en Proyecto de Actualización del Código Tributario de la Municipalidad de San Luis.

**MARIA GABRIELA ABALOS**

Abogada, doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, Especialista y Magister en Magistratura y Gestión Judicial, Especialista en docencia universitaria.

Docencia de grado: Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo, Profesora titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza.

Docente de posgrado: Universidad de Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Austral, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica Argentina (sedes Buenos Aires, Rosario, Paraná), entre otras.

Ejercicio de la magistratura: Jueza del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza.

Miembro del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, entre otras membresías.

Artículos y libros publicados sobre derecho municipal, derecho judicial, derecho constitucional, derecho federal.

**PEDRO OSCAR GOYOCHEA**

Profesor de Historia, Abogado, Magister en Administración Pública, Mención en Políticas Públicas, Diplomado en Prevención de la Prostitución y Trata de Personas, Diplomado en Derecho Constitucional.

Docente universitario: Universidad Nacional de La Rioja, cátedra: Procedimientos Administrativos en Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas, Maestría en Administración Pública.

Universidad Católica Argentina: Escuela de Gobierno Carrera: Diplomatura en turismo religioso en clave cultural cátedra: Religiosidad Popular- Interreligiosidad.

Instituto Superior de Formación Docente “Albino Sánchez Barros: Profesorado de Historia: Cátedras: Practica II; Historia Mundial IV.

Rector del Colegio Pio XII La Rioja Capital.

Ha ocupado diferentes cargos Públicos. Secretario Canciller de la Diócesis de La Rioja (2006/2013); Subsecretaria de Educación de la Municipalidad del Departamento Capital (2018); Diputado Provincial (2019/2021); Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja (2020/2021). Asesor General de Gobierno de la Provincia de La Rioja.

Entre sus publicaciones, se pueden mencionar *Derecho Constitucional de La Rioja* (2020); *El Instituto de la Enmienda Constitucional: una aproximación conceptual y procedimental para su valoración normativa* (2021).

Miembro de la Comisión Histórica en calidad de Perito Historiador Especializado, en la causa “Presunto Martirio Siervo de Dios Fray Carlos de Dios Murias ofm Conv; Siervo de Dios Presbítero Fidei Donum José Gabriel Roger Longueville”; Decreto Episcopal N° 083/2011.

Miembro de la Comisión Histórica en calidad de Perito Historiador Especializado, en la causa sobre el presunto Martirio del Siervo de Dios Enrique Ángel Angelelli Carletti Decreto Episcopal N° 163/15. Diócesis de La Rioja. República Argentina.

Miembro de la Comisión de Historia en el marco de la Celebración por la Beatificación de Mons. Enrique Angelelli, Pbro. Carlos de Dios Murias ofm, Pbro. Gabriel Longueville Fidei Donum, Laico Wenceslao Pedernera.

## ANALIA ROSANA PORRAS

Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica de Córdoba (1984), Notaria por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica de Córdoba (1984). Diplomada en Derecho Municipal, Universidad Nacional de Córdoba.

Profesor Adjunto Concursado en las carreras de Abogacía – Escribanía- Procuración, Catedra: Derecho Público Provincial Y Municipal.

Entre sus publicaciones, se encuentra: “Publicidad Oficial de los medios de comunicación social, en *Entre Abogados – Foro de abogados de San Juan*, pp. 19/24 Año VII-Nº1-1999 (acumul. Nº15) San Juan, República Argentina; “Sobre la Reforma de la Constitución de la Provincia de La Rioja”, en Diario El Independiente y “Nueva Rioja”; autora del Capítulo “Régimen Municipal de La Rioja”, en Bastons Jorge Luis, *Derecho Municipal*, 3 Tomos -Editorial: Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016; “Acción Declarativa de Inconstitucionalidad en la provincia de La Rioja”, XXV Congreso Nacional de Derecho Procesal, Ponencias Generales Trabajos seleccionados, pp. 635/643.

Cuenta con una amplia trayectoria profesional en organismos oficiales: Dirección General de la Propiedad Inmueble, Agrupamiento Profesional – Decreto Provincial Nº2972(14/11/84); Afectación a la Legislatura Provincial, Resolución Ministerial Nº 195 (3/07/89); Transferencia de Cargo a la Función Legislativa, Decreto Provincial Nº938 (24/10/91); Afectación a la Comisión Técnica sobre Estudios de Títulos y Dominio de Tierras Ubicadas al Sud-Oeste –Capital, Decreto de Cámara de Diputados Nº 129 (1994); Adscripción a la Administración General de Tierras, Decreto de Función Legislativa Nº111(30/04/96); Reintegración a la Función Legislativa, Decreto de Función Legislativa Nº189 (16/08/96); adscripción a la Administración General de Radio y Televisión Riojana S.E. - Decreto de Función Legislativa Nº 185 (13/10/97); Asesora de Cámara en la Función Legislativa (2003, y 2005-2008), Subsecretaria de Derechos Humanos, Función Ejecutiva (2004), Jefe de Comisión de Legislación General y Asuntos Municipales (2009-2011), Funcionario Relator ante el Superior Tribunal de

Justicia (2013-2014), Asesora General de Gobierno (2015-2019), Fiscal de Estado de la Provincia de La Rioja (2019-2023).

Ha sido Convencional Constituyente en 2000-2001.

## ENRIQUE ALBERTO STOLLER

Vive, y ejerce la profesión de abogado en la ciudad de Chami-cal, provincia de La Rioja, habiéndose jubilado – recientemente- del Ministerio Público Fiscal de la Función Judicial como Agente Fiscal Penal.

Bachiller Humanista egresado del Colegio Nacional de Mon-serrat; Abogado, graduado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.C. Especializado en Derecho Constitucional, por el Instituto de Derecho Público de la U.N.C., con la monogra-fía, publicada como su primer libro “*Historia Constitucional Rio-jana- y de cómo La Rioja se inserta política e institucionalmente en la Nación -1855-1999*”, Ed. Ferreira, Cba., dic/2000.

Magíster en Derecho y Magistratura Judicial por la Universi-dad Austral, Bs. As., jun/2007.

Diplomado en: “*Formación en Estrategias y Herramientas para el nuevo rol del Ministerio Público Fiscal de La Rioja*” dicta-do por el Centro de Estudios de Justicia para las Américas- CEJA-, INACIP, 2015

Post Graduado en “*Derecho Constitucional Judicial de La Rioja*”, dictado por la Asociación Argentina de Justicia Constitu-cional de la Facultad de Derecho de la U.B.A.

Ha recibido diferentes premios y distinciones: Premio al Mérito –U. Austral- por “Mejor Tesina”, titulada “*Hacia la apli-cación de acciones positivas desde la dimensión judicial*”, Bs. As. nov/2007; Premio “Distinguido” –U. Austral- por Editorial La Ley, por “Mejor Promedio” de la Carrera Maestría en Derecho y Magistratura Judicial, promoción 2007, Bs. As., nov/2007.

Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (A.A.D.C.) y de “pleno derecho” de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional.

Ha sido Profesor Titular de Cátedra por concurso de las Asignaturas Historia Social de la Cultura (1988-1997), y de Derecho Público Provincial, y Derecho Constitucional, todas de la U.N.La R. (1999-2009).

Actualmente es Profesor Titular Por Concurso en la Universidad Empresarial Siglo 21, de las asignaturas Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial, en el carácter de Profesor Titular Experto.

Ha sido invitado a participar y disertar en jornadas y congresos sobre Derecho Constitucional en universidades de nuestro país, y ha dictando cursos, seminarios y conferencias en universidades del exterior, como en México, Colombia, y Chile.

Ha publicado un sinnúmero de trabajos doctrinarios en diarios y revistas argentinos, en publicaciones jurídicas especializadas, nacionales y extranjeras, y en el Boletín Informativo “Debates de Actualidad”- de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Algunos de sus trabajos bibliográficos publicados son:

✓ El libro: “*Historia Constitucional Riojana*” (Ed. Ferreira, Cba., año 2000).

✓ El Capítulo de “*Garantías Constitucionales*” en coautoría del Libro “*Garantías y Procesos Constitucionales*”, Ediciones Jurídicas Cuyo, año 2003.

✓ El Capítulo “*A diez años de la constitucionalidad del Ministerio Público*”, en coautoría del libro “*A una década de la Reforma constitucional 1994 – 2004*”, Ed. Ediar, 2004.

✓ El Capítulo “*El Ministerio Público en la reforma constitucional de 1994*”, en coautoría del libro “*A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional*”, obra colectiva de la A.A.D.C. Ed. El Derecho, año 2005.

✓ El libro “*Historia Constitucional Riojana (1855-2008), con Constitución provincial comentada y antecedentes, y con la Ley Orgánica Municipal Transitoria, concordada con la Constitución provincial y Nacional*”, Editorial Lerner, 2ª edición actualizada y ampliada, Cba. 2008. Fue declarado de Interés provincial por la

Cámara de Diputados de la provincia de La Rioja el 14 de agosto de 2008

✓ El Capítulo: “*La Rioja, su Derecho Constitucional Provincial, y la Reforma Constitucional 2008*”, Obra colectiva dirigida por el Dr. Mario A. Midón, titulada: “*Constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comentadas*”, editorial Abeledo Perrot, Bs. As. 2010.

✓ El Capítulo sobre “*La Acción de Amparo en la provincia de La Rioja y su régimen jurídico*”, en coautoría de la Obra: *Tratado Sobre Amparo en el Derecho Federal y Constitucional Provincial*, del sello editorial Abeledo Perrot, Bs. As. 2015.

✓ El Capítulo “*El Derecho Público Provincial Post Pandemia*”, en la obra colectiva, “*Derechos Fundamentales y Post Pandemia*”, coordinado por el Dr. Cristian Altavilla, Ediciones Olejnik, 2022.

Colaboró y asesoró *ad honorem* en las Convenciones Constituyentes riojanas del año 1986, 2002, y del año 2007-2008.

Fue Presidente, mandato cumplido –durante dos periodos de gestión– de la Biblioteca Popular “Mitre” de la ciudad de Chamental, gestionando la vida y actividad cultural de la misma y Presidente de la Federación de Bibliotecas Populares de la Provincia de La Rioja.

Es padre de cinco (5) hijos: Sofía Inés (27), Greta Angélica (25), Lara Athenea (23), Estéphanos Augusto (18) y Marcus Galileo (16).



## INDICE

A modo de presentación .....	7
Prólogo a modo de introducción .....	9

### **El constitucionalismo provincial y el margen de apreciación local**

*María Gabriela Ábalos*

I. Introducción .....	25
II. El federalismo y las autonomías locales.....	26
III. Los condicionamientos al poder constituyente provincial .....	32
IV. El constitucionalismo provincial y sus etapas.....	36
V. El constitucionalismo provincial vigente y algunos aportes destacables.....	42
VI. El margen de apreciación local.....	53

### **La propuesta de reforma de la Constitución riojana en el contexto del Derecho Constitucional Subnacional Argentino.**

**Algunas consideraciones sobre su naturaleza y alcance**

*Cristian Altavilla*

1. Introducción .....	63
2. El espacio constitucional subnacional y el margen de apreciación provincial en el Derecho Constitucional Subnacional Argentino .....	65
3. Breves consideraciones a las reformas constitucionales recientes en la provincia de La Rioja: 1998, 2002, 2008.....	72

4.	Algunas consideraciones sobre las propuestas de reforma a la Constitución riojana en el contexto del derecho constitucional provincial argentino.....	76
	A) Sobre la introducción de derechos de cuarta generación.....	80
	B) Sobre los principios de organización política.....	82
	C) Gobierno abierto, Transparencia y rendición de cuentas .....	87
	D) Sobre la función municipal.....	88
5.	Comentarios finales .....	90
	Referencias bibliográficas.....	91

### **Constitución de La Rioja: La necesidad de su reforma en el contexto del Siglo XXI**

*Pedro Goyochea*

I.	Introducción .....	95
II.	Objetivos para una futura reforma constitucional .....	104
III.	10 puntos centrales para el debate de la futura reforma de la constitucion de la rioja.....	105
IV.	Algunas consideraciones sobre los puntos centrales de la futura reforma constitucional .....	106
	a) Derechos de cuarta generación .....	106
	b) El instituto de la renta básica universal .....	109
	c) Gobierno abierto .....	112
	d) Función Judicial.....	114

### **Reflexiones para un nuevo paradigma de la representacion politica**

*Analía Porras*

I.	Introducción .....	117
II.	Desarrollo.....	118

III. Otras Formas de participación democrática.....	121
a) Iniciativa Popular .....	121
b) Consulta popular .....	122
c) Revocatoria popular .....	124
IV Conclusión.....	127

### **Sobre un derecho constitucional para el siglo XXI**

*Enrique A. Stoller*

I. Introducción .....	131
II. Metodología .....	133
III. Cambios sociales. Cambios de paradigmas .....	134
IV. De revoluciones industriales y cambios sociales .....	136
V. Antecedentes constitucionales riojanos para los cambios .....	138
VI. Mensaje N° 40/2022, y Proyecto de Ley declarando la necesidad de la Reforma Parcial de la Constitución Provincial.....	142
VII. De una Constitución riojana para el Siglo XXI .....	145
VII. Conclusiones .....	149
 Sobre los autores .....	 153



---

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de marzo de 2023



