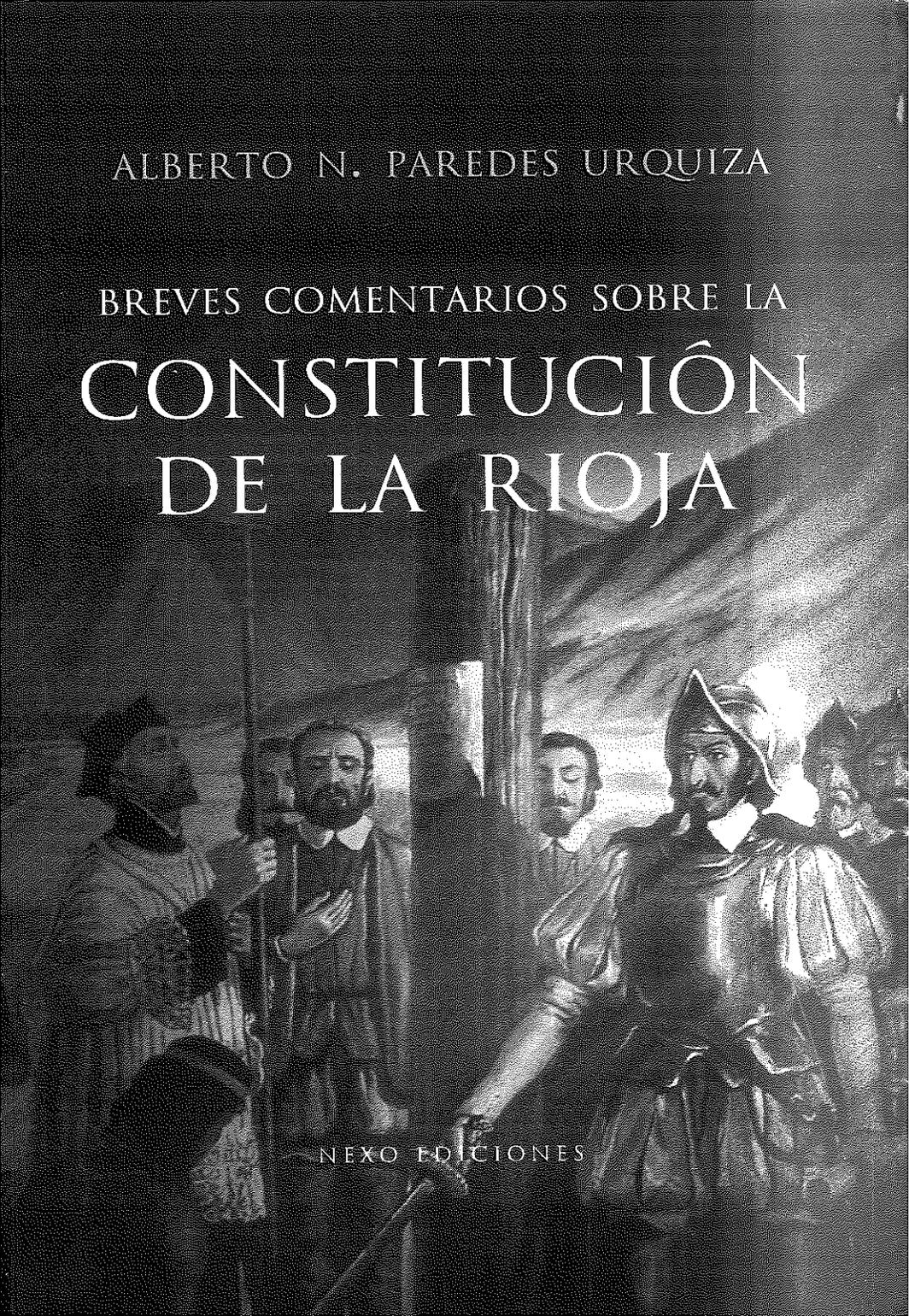
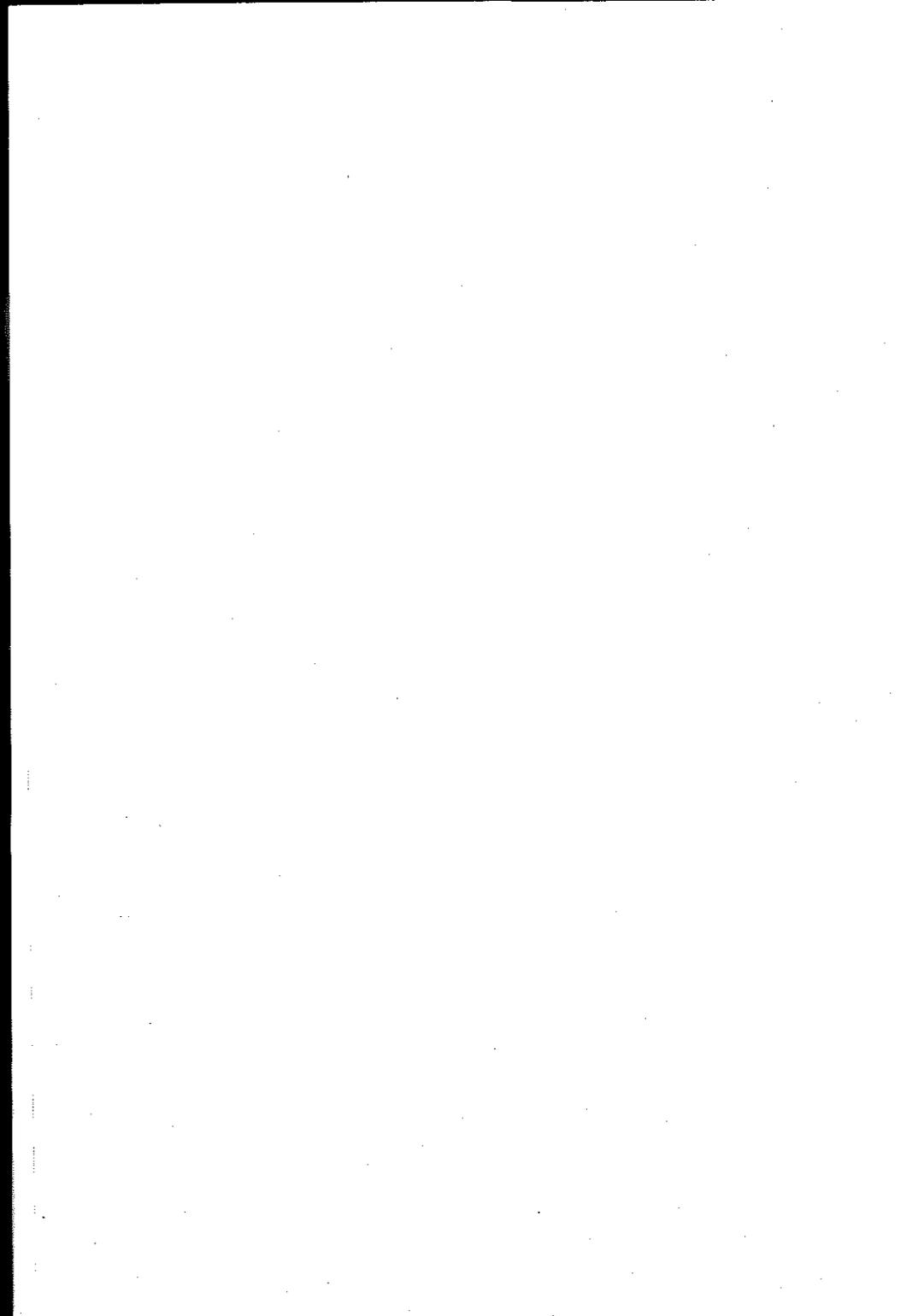


ALBERTO N. PAREDES URQUIZA

BREVES COMENTARIOS SOBRE LA
CONSTITUCIÓN
DE LA RIOJA



NEXO EDICIONES



ALBERTO N. PAREDES URQUIZA

BREVES COMENTARIOS SOBRE LA
CONSTITUCIÓN DE LA RIOJA

NEXO EDICIONES

© Alberto N. Paredes Urquiza, 2005.
© Nex Ediciones, 2005.
Rosario Vera Peñaloza 951
Tel-Fax: 03822-423041
La Rioja - Argentina
E-mail:nexediciones@yahoo.com.ar

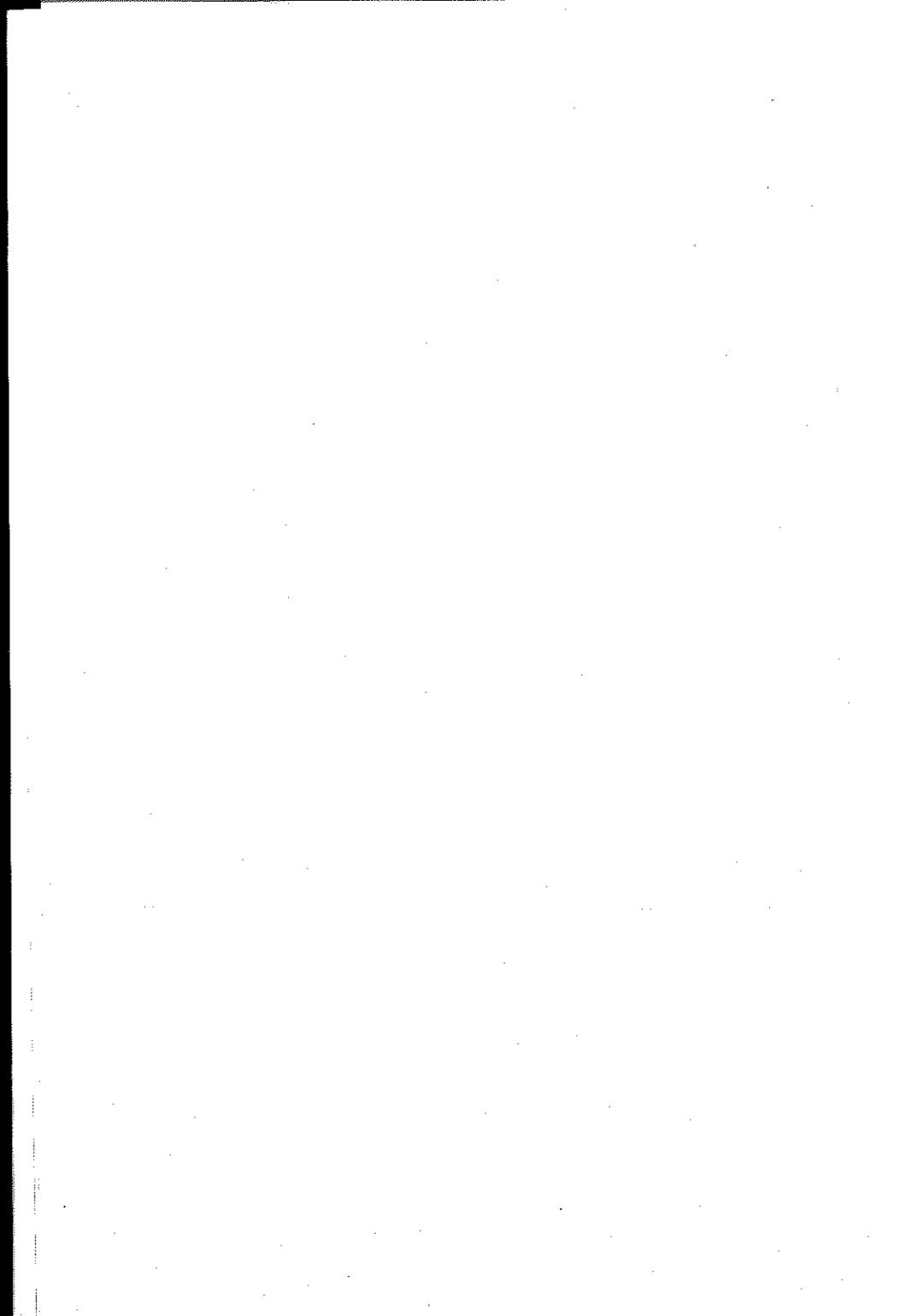
Diseño de cubierta: Pablo Biolatto
Diseño de interior: Pablo Biolatto

ISBN: 987-43-9982-1

Hecho el depósito que indica la ley 11.723
Impreso en Argentina.
Primera edición: septiembre de 2005.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro sin el permiso previo por escrito del autor y/o la editorial.

a mis padres



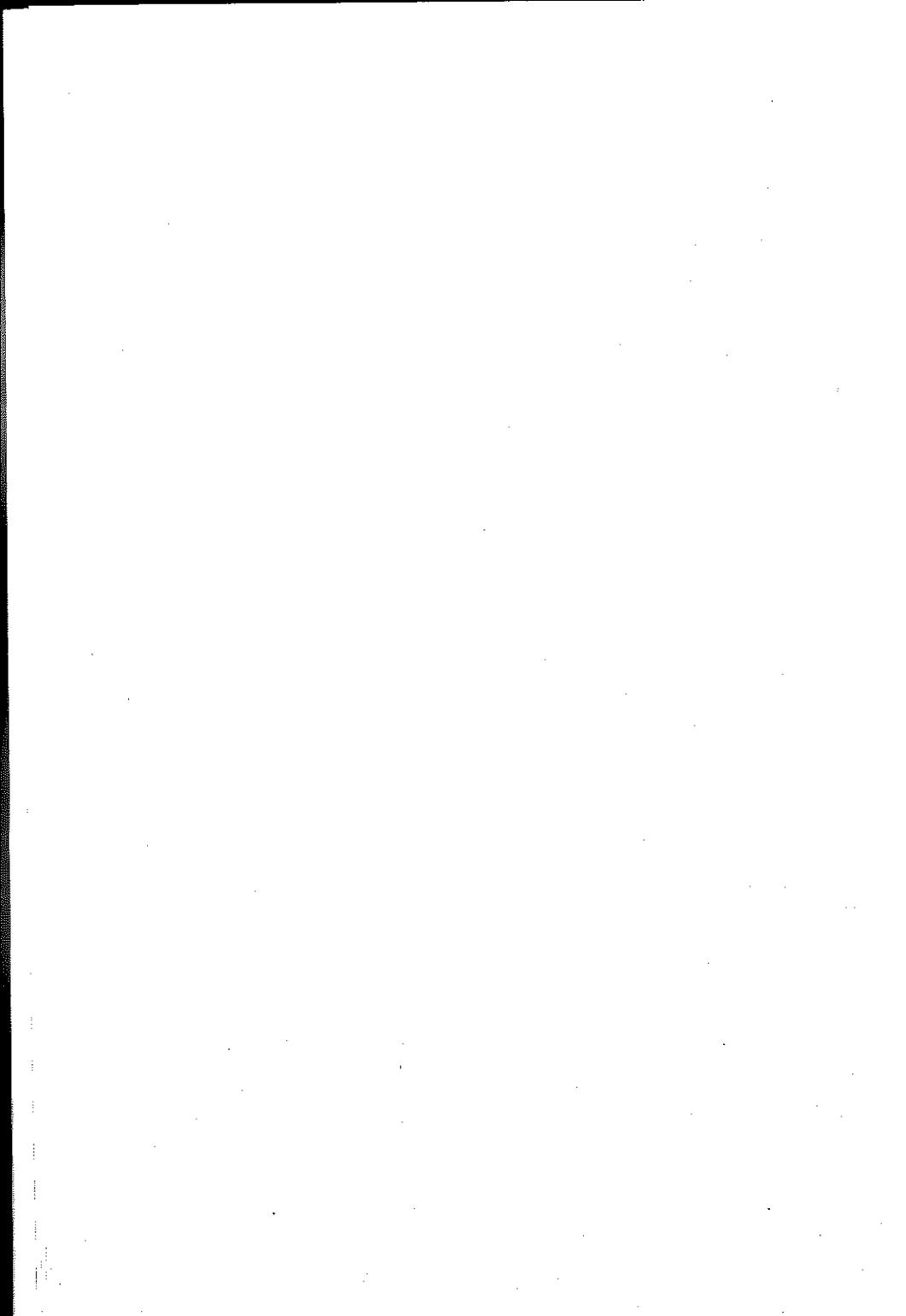
ADVERTENCIA PRELIMINAR

Este es un breve comentario sobre los contenidos de nuestra Constitución Provincial.

Un vuelo de pájaro, o un avistaje de acercamiento. Lo que me he propuesto es comenzar a propagar un debate sobre nuestras letras jurídicas fundamentales. No se encontrarán aquí definiciones ni dogmas, puesto que no soy un doctrinario, pero sí una opinión sobre los alcances de los asuntos que encuentran cabida en el texto magno local. Podría arguirse liviandad en el tratamiento, pero cada rincón de esta obra contiene una invitación a la charla y el análisis, y en varios casos, una incitación a la polémica sobre cada instituto conformador de nuestro derecho público.

Y es que ese es su objetivo único. La piedra, una más, que desate el estado de deliberación, que anhelo sea permanente, entre nuestros juristas, sobre la letra y el espíritu de nuestra Constitución. Los antecedentes modernos, luego de sancionado el texto de 1.986, son escasos. Dije una piedra más porque quiero sumarla, con suma humildad, a las arrojadas por el Dr. Nicolás Cárbel unos meses después de culminada la Convención coronadora del retorno de la democracia, en un diario local, y por el Dr. Ricardo Mercado Luna, que continuó enriqueciendo la opinión cotidiana del foro y ámbito académico local. Hay también otros estudiosos que aisladamente se han aventurado en las entrañas de nuestra Carta magna; pero necesitamos profundizar la discusión, y por sobre todo, mantenerla viva, con el sabor de su conocimiento, con el vigor del argumento, y la satisfacción de referenciarlos en ella.

La Rioja, julio de 2005.



TÍTULO I

INTRODUCCIÓN

UNA RÁPIDA RESEÑA DE LAS RAÍCES HISTÓRICAS

La Rioja es una de las provincias históricas de nuestra Patria. Estuvo en ella, con vida institucional propia, desde los albores de la organización nacional, y contribuyó con hombres y hechos concretos al afianzamiento de la independencia primero, y más tarde del sistema federal como forma de estado de la Confederación Argentina.

Desde la actuación de Pedro I. de Castro Barros en la Asamblea de 1.813 y el Congreso de Tucumán, pasando por la Expedición auxiliar del Ejército de los Andes, en cuyo mérito el Comandante Nicolás Dávila liberara Copiapó, las luchas de Ortiz de Ocampo, Facundo Quiroga, El Chacho Peñaloza, hasta la inteligencia de Joaquín V. González, cuya pluma clarificante ayudó a cimentar definitivamente y a crecer con fortaleza, las instituciones constitucionales.

Son muchos años de historia que al poco de desandarlos muestran a nuestros comprovincianos firmemente consustanciados con el sentimiento de Patria, y comprometidos con su crecimiento y su porvenir.

Sin embargo, este profundo sentimiento de pertenencia nacional va acompañado de otro, igualmente fuerte y arraigado en nuestro pueblo: el de la autodeterminación en los asuntos propios. Es así que la historia institucional autónoma de la provincia nace con su separación de la Gobernación de Córdoba, el 1° de Marzo de 1.820, fecha además en la que asume nuestro primer gobernador, Francisco Antonio Ortiz de Ocampo.¹ Autonomía que se conserva hasta el

1. Considerado de ésta manera, por el ser primero en gobernar la provincia en su carácter de autónoma, ya que anteriormente el cargo tenía también esta denominación.

presente, con los matices que impone la realidad de la época, pero incólume en el sentimiento y en la normativa suprema en vigencia.

Así como el conjunto del nuevo país, La Rioja pasó muchos años hasta lograr una organización institucional estable, de carácter constitucional, hecho que se produce con posterioridad a la primera Constitución Nacional, vigente a partir del 1° de Mayo de 1.853.² Esta ordenaba a las provincias la sanción de sus ordenamientos locales bajo el sistema representativo republicano, asunto al que se avoca el entonces gobernador Francisco Solano Gómez, convocando a la primera Convención Constituyente local, que luego de escasos cuatro días de trabajo y bajo la presidencia del representante por Vinchina Nicolás Carrizo, sanciona la primigenia Constitución de La Rioja, el 23 de marzo de 1.855.

En este punto, cabe formular algunas acotaciones, ya que el devenir de los hechos puede llevar a confusiones. Las catorce provincias históricas son las fundadoras del Estado federal, cuya organización institucional general y con visos de permanencia se logra en 1.853, y se complementa en 1.860 con la incorporación de la provincia de Buenos Aires. Por lo tanto aquellas provincias son históricamente preexistentes al Estado nacional, para cuya formación delegan parte de sus poderes naturales, los que pasan a integrar la órbita de competencias, facultades, o poderes de esta nueva institución, que cobija en su seno a quienes contribuyeron a formarla. Son las propias provincias, entonces, las que se auto-obligan, en el Artículo 5° al que nos referíamos, a establecer una organización interna sobre las mismas bases políticas que se construyó el Estado que las nuclea.

En orden a estos lineamientos La Rioja sanciona su primera Constitución, que es promulgada el 23 de Diciembre de 1.855, luego de su revisión y corrección por el Congreso Nacional, que por entonces gozaba de esta prerrogativa, y por la cual Francisco Solano Gómez pasa a ser el primer gobernador constitucional. Lamentablemente, este

2. Esto no significa olvidar los intentos constitucionales de 1.819 y 1.826, pero su rechazo «in límine» por La Rioja hace que sólo sea propio hablar de nuestra primera Constitución nacional refiriéndonos a la de 1.853, y muy equivocada (en boca de un riojano) la expresión «el sillón de Rivadavia» para señalar al aposento presidencial.

acontecimiento no impidió ni amenguó las continuas turbulencias institucionales de la provincia, envuelta en enfrentamientos internos que escasamente superaban en razón de ser el interés particular y casi siempre desmedido de sus protagonistas. Quizás debido a ello, casi pasó desapercibido el hecho de la primera reforma, de carácter total, que tuvo lugar en 1.865, con una Convención presidida por Lorenzo Antonio Blanco, que sancionó el nuevo texto el 2 de abril de aquél año y que fuera promulgado el siguiente 25 de mayo.

Esta nueva Constitución tuvo una vida más prolongada, más por la fuerza de los hechos que por la voluntad de quienes pretendían su reforma, ya que declarada la necesidad de ésta en el año 1.886, la próxima Constitución sería sancionada recién en 1.909, por una Convención particularmente extensa en el tiempo, que luego de veintidós años de deliberaciones (o más de bien de interrupciones), bajo la presidencia original de Maximino de la Fuente y posterior de Gaspar N. Gómez, contando con la participación decisiva de Joaquín V. González, culmina su labor con la sanción de un nuevo texto magno, el 1º de junio de 1.909. Se promulga el 22 de junio y se jura el 9 de julio siguiente. Esta sería la Constitución provincial que regiría por el mayor lapso de tiempo, ya que, con las reformas de 1.933, llegaría hasta 1.986, si bien interrumpido este plazo por la de 1.949.

En efecto, en 1.933 se decide la reforma parcial, la que es llevada a cabo por una Convención presidida por Julián Cáceres, que sanciona las reformas el 31 de mayo, y que comenzaron a regir desde el 17 de junio de aquél año. Pero en 1.949 y en consonancia con la reforma nacional, La Rioja asume un nuevo proceso de revisión de su mandamiento fundamental, aunque para ello no se convocó a un cuerpo especial, sino que, habilitada por la Convención nacional, la Legislatura local asumió también el papel de órgano constituyente, con la presidencia de Mariano de la Vega Alvarez. La nueva Constitución fue sancionada el 8 de Septiembre y entró en vigencia el 7 de octubre de 1.949. Pero su existencia formal fue efímera, ya que al igual que la reforma nacional fue dejada sin efecto por los usurpadores del poder del pueblo que, bajo el pretexto de una «revolución libertadora», suprimieron sus autoridades y hasta su ley fundamental.

A partir del 11 de mayo de 1.956 volvió a regir entonces la Constitución de 1.909, con sus reformas de 1.933.

Más si se ha dicho que solo su existencia formal fue efímera, se fundamenta tal apreciación en que tanto sus contenidos materiales como el espíritu que insuflara al constituyente del '49 permanecían vigentes en el sentimiento del pueblo. Por ello, no resulta extraño que luego de restablecerse el legítimo régimen institucional, en la década del '80, surgiera el imperativo de la necesaria reforma. Esta se concretó finalmente en 1.986, con la sanción, el 14 de agosto del texto que actualmente rige, vigente a partir del 5 de septiembre de aquél año; con las reformas sancionadas el 24 de marzo de 1.998, que toman vigencia a partir del 24 de abril del mismo año, y las del 14 de marzo de 2.002, fecha de sanción y promulgación de la última reforma.³

A lo largo de estos «Breves Comentarios» volveremos sobre el diseño que a las diversas instituciones del derecho público provincial le fueron dando nuestras Constituciones a través del tiempo. Solo como dato anecdótico, y en otra muestra de la evolución constante del pensamiento político de los riojanos, recuérdese que ya la reforma de 1.933 introdujo para el orden local el voto femenino, un buen tiempo antes que su instauración a nivel nacional.

LA SISTEMATIZACIÓN CONSTITUCIONAL

El texto constitucional ha sido organizado, como ocurre frecuentemente, y así lo aconsejan los tratadistas de la materia, en dos

3. Un informe más detallado sobre las diversas reformas, causales, circunstancias de la época, personas que intervinieron y otros datos de relevancia, puede obtenerse de dos trabajos de Ricardo Mercado Luna, el primero contenido en la obra *Manual de Historia y Geografía de La Rioja*, Compañía Editora Riojana, La Rioja 1.969, Capítulo «Instituciones políticas y jurídicas de La Rioja», Tercera Parte (págs. 235/264). El segundo trabajo es la obra *Constituciones de la Provincia de La Rioja*, marco referencial, antecedentes y textos, Editado por la Universidad de La Rioja en 1986. La enunciación concreta de sus fuentes y el análisis contextual que en ellos se vuelca hacen de tales obras un elemento valiosísimo para los estudiosos del derecho público provincial.

grandes partes, aunque las mismas no hayan sido individualizadas como tales: una parte *dogmática*, donde se exponen los principios fundamentales de la organización política, y se hace patente la base doctrinaria política y filosófica que insufla dicha organización. La otra parte, es la comúnmente llamada *orgánica*, donde se hace referencia a las instituciones del poder, se traza su esquema y sus atribuciones.

Sin embargo, nuestra Constitución no consta de títulos, o partes, como el texto magno nacional, sino directamente de Capítulos, precedidos de un preámbulo, que cabe desde ya consignarlo, forma parte del contenido formal y material de la Constitución.

Por lo tanto, la distinción realizada entre lo dogmático y lo orgánico no se devela de una división explícita, sino del contenido material de los Capítulos. Así, los primeros cinco hacen referencia a aquellos pilares básicos sobre los cuales se asienta la organización política-jurídica, se declaran los aspectos prioritarios de nuestra sociedad, los derechos primarios de las personas, y la relación de éstas con el Estado; mientras que del sexto al undécimo se legisla sobre los órganos entre los cuales se distribuye el poder del Estado. Todo este aparato gubernamental está creado a los fines de concretar aquellos principios doctrinarios (*según la expresión del Convencional N. Cárbel, en oportunidad de informar por la mayoría de la Comisión redactora y revisora, sobre el proyecto en general*).

Esta fisonomía técnica-jurídica otorgada a nuestra Carta magna, responde a una técnica legislativa que prefiere imponer la fuerza e importancia del contenido sustantivo de cada capítulo, perfectamente delimitada, a la formalidad declarativa de una división en partes. Pero tanto en la presentación general del proyecto, como en el debate particular, los Convencionales distinguieron con claridad e hicieron referencia expresa a las cuestiones dogmáticas y orgánicas. Las que como he dicho, surgen con nitidez del contenido de los diversos Capítulos diseminados en el texto constitucional, por lo que siguiendo este orden, abordaremos su tratamiento.

Cada Artículo, por su parte, tiene un contenido conceptual específico, resumido en un título que lo precede, que aporta claridad y orienta didácticamente al lector sobre la materia a la cual se refiere el mismo.

CUESTIÓN DE PRINCIPIOS

La base doctrinaria, política y filosófica, en que se asienta nuestra Constitución tiene por lógica el sustento de la ideología política y filosófica de los partidos políticos cuyos candidatos electos como Convencionales constituyentes le insuflaron. La Convención de 1.985/6 estuvo integrada por representantes del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical, que coincidieron en un punto de partida: el sistema político elegido para nuestra provincia era la *democracia social*.

Numerosas fueron las expresiones que fundamentaron esta inclinación, unánime entre los delegados. «Nuestro proyecto —decía el Conv. N. Cárbel— se identifica con el constitucionalismo social, ya que el Estado no puede abandonar su papel tutelar, pero con la idiosincrasia de nuestro pueblo, atendiendo a su realidad social. La Constitución de 1.909 tiene una mentalidad liberal que se quiere cambiar, para insuflarle un contenido social, producto de los tiempos nuevos, que contenga el reconocimiento de los derechos sociales y los medios encaminados a programar la economía en procura del bien común».

Efectivamente, la concepción política de la Constitución de 1.909, reformada en 1.933, era la del constitucionalismo clásico o moderno del siglo XVIII, con la defensa irrestricta de los derechos y libertades del hombre, pero de algún modo limitativa de la actividad del Estado. El siglo XX, en cambio, está signado por el constitucionalismo social, que sin dejar de defender los derechos del hombre, añade a la declaración de tales derechos los sociales y económicos. El individualismo liberal deja paso al solidarismo; la justicia social entra a jugar como componente del fin del Estado.⁴

Bien lo expresaba la Conv. M. Salinas, al sostener que «la Constitución que nos rige actualmente —la de 1.909— está insuflada con la filosofía del iluminismo racionalista del siglo XVIII, con sus versiones en lo político, la teoría liberal, y en lo económico, el

4. G. Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ed. Ediar, Bs. As. 1.984, Cap. X

capitalismo. Estos tiempos ya no se resisten a esta teoría individualista. En aquella, vemos a la persona sola, desamparada, frente a un Estado que se desentiende egoístamente frente a los reclamos de la comunidad. El constitucionalismo social implica la institucionalización de los derechos sociales y de una economía que tiene como fin trascendente el bienestar del hombre y su realización trascendente. El Estado es para el hombre y no el hombre para el Estado. Nosotros proponemos un Estado comprometido con el fin trascendente del hombre... El abstencionismo del Estado no es tal, cuando el Estado se abstiene está interviniendo a favor de los poderosos». En coincidencia, el Conv. J. Bóveda: «El modelo adoptado es el modelo de la democracia social... la sociedad es una comunidad, no una mera yuxtaposición de individuos; es un cuerpo integrado por sujetos que se encuentran unidos entre sí por el principio de solidaridad social. Como consecuencia de esto, allí donde algún sujeto padece de alguna necesidad vital, la comunidad tiene que concurrir en ayuda de esta necesidad», resaltando la función social de la economía y de la tierra «porque los bienes, además de prestar la utilidad que deben a sus dueños, deben emplearse con un sentido social».

Toda esta concepción política está enmarcada asimismo en un momento histórico particular, el del retorno de la democracia a nuestro país, y la renovada difusión y exaltación del modelo de organización citado, que es visto como una necesidad y un reclamo del pueblo. Dice al respecto la Conv. M. Guzmán de Villalba, que «la renovación constitucional en el sentido social no es sino un reflejo de la angustiada ansia de lograr una sociedad en que la dignidad de la persona humana sea defendida de manera completa»; a lo que agregaba el Conv. A. Hugas «no es posible ignorar los tremendos cambios producidos en las diversas etapas de la evolución histórica, porque las leyes del hombre se resistieron y se resisten a reconocer las realidades de cada época, cientos de millones de seres humanos fueron y siguen siendo marginados, explotados y degradados. Cuando las ideas y los derechos se hacen carne en la conciencia de cada individuo y de los pueblos, las letras de la ley que pretendan contradecirlos y coartarlos, que se nieguen a expresarlos e instrumentarlos, caen irremediamente en el desuso, el descrédito, la inoperancia y hasta el repudio generador

de violencia. Este siglo ha quedado signado por el constitucionalismo social, recogido en todos los Estados modernos ...es por eso que en estos días los conceptos sobre el trabajo, la familia, la propiedad, la actividad económica, la asistencia social, la solidaridad, la cultura, la educación, etc., no son aspectos u orientaciones privativas de ninguna doctrina o partido político, pertenecen por igual a todos, porque constituyen una conquista del pensamiento dominante de la humanidad contemporánea.»

*La Conv. Bustamante de Cárbel definió a la democracia social como «el orden político que se sustenta en el vínculo natural y necesario para asegurar la cohesión social y la realización de lo que entendemos por bien común».*⁵

Cabe indagar entonces si todo este bagaje de expresiones y fundamentos ha quedado reflejado en la letra expresa de la Constitución, por una parte, y de ser así, si se trata de normas de cumplimiento posible, y no meras declaraciones o expresiones de deseo. En primer término, no solamente se han reproducido sino que se han vigorizado los derechos supremos del constitucionalismo clásico como la libertad y la igualdad. Sobre el primero, se han acentuado las garantías ya consagradas, introduciéndose expresamente el concepto de derechos humanos, y fijándose su contenido, alcances del concepto y el derecho inalienable a su defensa integral; la presunción de inocencia, el proceso legal previo a la declaración de culpabilidad, la obligatoriedad de aplicación del principio *in dubio pro reo*, las estrictas medidas de seguridad para las personas detenidas, el hábeas corpus (y luego el hábeas data), la inviolabilidad del domicilio y la documentación privada, la libertad de culto; todas ellas precedidas de la fórmula tradicional de protección y reserva de las acciones privadas, son muestras claras de la defensa a ultranza que el Constituyente ha elaborado de las libertades individuales.

El derecho a la igualdad también encuentra expresión, no sólo en la declaración genérica del Art. 21º C.P., sino enriquecida en temas puntuales como cuando se establece la obligatoriedad del Estado de

5. Una obra completa sobre Estado social de derecho es la de Jorge R. A. Vanossi: *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Eudeba, Bs. As., 1.982.

posibilitar la igualdad de oportunidades (aspecto que a mi juicio constituye el núcleo activo de la concepción moderna de este derecho natural) en el acceso a la educación y a la vivienda; o la igualdad en el régimen de remuneraciones, en las condiciones de acceso a los empleos públicos y como base de la carga impositiva de los ciudadanos.

Por eso es acertado remarcar que la nueva concepción de constitucionalismo no deja de lado estos derechos básicos sino que, sobre esa base, edifica una nueva estructura, donde adquieren peso específico otros aspectos, otros principios y otros derechos que complementan e integran a aquellos. Esta concepción social se refleja constantemente en el texto sancionado, partiendo de la consagración de la familia como núcleo primario de la sociedad, con la carga estatal de protegerla y coadyuvar al cumplimiento de sus fines. Pasando luego por los derechos del trabajador y adentrándose firmemente en la declaración de la función social de la economía, del capital y de la propiedad. También conforman una expresión de esta concepción las medidas tendientes a la protección integral de grupos sociales cuyos componentes se encuentran en situación de desamparo (niños, adolescentes, ancianos, discapacitados), sea éste permanente o transitorio. Cuando el Constituyente dice que corresponde al Estado o a la Provincia acudir en su ayuda, establece la carga social que debe incidir sobre la comunidad toda, que tiene una obligación, a través de sus representantes gobernantes, de invertir los fondos necesarios para atender estos casos que se tienen en todo momento como prioritarios.

Esta es la savia de la concepción social de la organización del Estado. El Estado no puede obviar ni ignorar la situación de las individualidades que componen su población, y tiene como deber inexcusable disponer las instituciones, los mecanismos financieros, y en general todos los medios que resulten posibles para prevenir y/o para acudir en amparo de quien se encuentre en una situación que así lo requiera. Es decir, al Estado le corresponde un papel activo en la protección y promoción de los individuos, considerados como tales. Sin embargo, este sistema de organización ha sido muchas veces mal interpretado, como cuando se sostiene que es deber del Estado, por ejemplo, otorgar de inmediato una vivienda a una persona que, habiendo sido desalojada de la que ocupaba, no tiene otra para vivir.

Si además se trata de una familia con hijos, se crea en el imaginario colectivo, y se difunde profusa y equivocadamente por la prensa, que verdaderamente estas personas son legítimas acreedoras de una vivienda que se les debe proporcionar al instante. Resulta obvio que ninguna organización estatal puede funcionar de esta manera. Los derechos sociales de las personas, como sus derechos individuales, deben ejercerse, y exigirse su cumplimiento, en el marco racional del sistema que responsablemente debe instrumentar el gobierno, para que el Estado cumpla con el mandamiento constitucional que se ha dado a sí mismo. Este marco es el que le exige, en el ejemplo presentado, que ponga a disposición de los ciudadanos planes accesibles para tener una vivienda acorde a las necesidades de sus ocupantes y las comodidades de la época. Lo que debe otorgar inexcusablemente, es la *igualdad de oportunidades para acceder* a este bien, crear las condiciones para ello. Esto no puede interpretarse como una negación al derecho de raigambre constitucional, sino como la única manera de canalizar y hacer efectivo el esfuerzo comunitario para que todas las personas puedan gozar de sus derechos sociales inalienables.

Que el Estado se encuentre obligado a acudir en ayuda de sus individuos no significa que deba suplir las obligaciones a cargo de éstos, ni que deba proveerles de bienes (salvo obviamente aquellos que surjan de una necesidad temporal, como en el ejemplo puesto, que sería un lugar adecuado para vivir, pero en carácter provisorio, hasta tanto se supere la emergencia, y por un tiempo razonable). El Conv. De la Vega Peñaloza definió con gran claridad la temática: «la democracia que concebimos solo puede constituirse a partir de una ética de la solidaridad capaz de vertebrar procesos de cooperación que concurren al bien común. Esta ética se basa en una idea de la Justicia como equidad, como distribución de las ventajas y de los sacrificios, con arreglo al criterio de dar prioridad a los desfavorecidos, aumentando relativamente su cuota de ventaja y procurando disminuir su cuota de sacrificio».⁶

6. Parafraseando al Presidente Raúl Alfonsín, Discurso de Parque Norte, Diciembre de 1.985.

Ahora bien, buena parte de estos principios y normas habían sido introducidos ya por la Convención de 1.949, pero veamos, como se planteara más adelante, si resultan meramente declarativos o constituyen una expresión de buenos deseos, o si la práctica constante de la acción de gobierno se encuentra habilitada para hacerlos efectivos. Estimo que los Convencionales fueron muy cuidadosos en este punto. Evitaron fórmulas rimbombantes y prefirieron declaraciones concretas, sobre puntos perfectamente delimitados (y ajustados a la reserva de competencias de la Provincia). La mayoría de estas declaraciones deben tomarse como guías para la acción de gobierno, son pautas a las cuales la administración del Estado debe ajustarse obligatoriamente, en todas sus funciones. Y todas ellas son susceptibles de ejecución, de llevarse a la práctica. Cuestión muy distinta es si los gobiernos de turno proceden o no de acuerdo a estos mandamientos, lo cual no les quita a estos su operatividad propia. Aunque cabe tener presente siempre la distinción entre cláusulas operativas y programáticas,⁷ veremos que la mayoría de las veces las normas de nuestra Constitución tienen el carácter de las primeras, sobre todo en su parte dogmática.

En cuanto se refiere a su génesis histórica, conexión con el pasado, tanto remoto como reciente, que impulsara a los órganos constituidos a propulsar la reforma de 1.986, resulta indudable la influencia en la concepción y el ánimo del gobernante de la época los años de dictadura militar que precedieron al llamado a la Convención, y cuyas características, acontecimientos y consecuencias se reflejaron intensamente en este Cuerpo. Aunque debe tenerse presente que la ley originaria que declara la necesidad de la reforma data del año 1.965 y lleva el N° 3.136. Esta fue reformada en numerosas oportunidades (Leyes N° 3.629, de 1.976; 4.469, de 1.984; 4.527 y 4.539, ambas de 1.985), especialmente en cuanto se refiere a oportunidad de llevarse a cabo la elección de Convencionales, postergada continuamente, número de integrantes de la Convención, requisitos e incompatibilidades.

Es decir que el espíritu reformista afloró en la comunidad social y política provincial siempre que finalizaban los repetidos procesos de

7. Germán Bidart Campos, op. cit., págs. 40/41.

dictaduras militares. Por un lado, para proteger al sistema democrático, por otro, para reimplantar los principios de la democracia social que ya habían tenido cabida en el texto de 1.949/1.956, pero también porque había coincidencia en los problemas fácticos que acarrearba un texto evidentemente desfasado por el tiempo (que exigía, verbigracia, licitación pública para compras que superen los «mil pesos nacionales», permiso de la Legislatura al Gobernador para salir de la provincia; limitaba a dos el número de ministros; impedía a empleados públicos del Ejecutivo y Judicial ser diputados).

En cuanto hace al primer objetivo, bien vale aplicar a nuestro caso las palabras de Antonio M. Hernández (h) respecto de la nueva Constitución de Córdoba (de 1.987): la democracia ha sido profundizada, y esto se explicita a través de los principios de la soberanía popular, la vigencia de los institutos de democracia semidirecta, la constitucionalización de los partidos políticos, el Consejo Económico Social y las Municipalidades autónomas, entre las normas más destacadas al respecto.⁸ A lo que puede agregarse las medidas que nuestro texto incluye en los casos de alzamiento contra la Constitución, o la obligación de los partidos políticos de organizar las escuelas de formación de dirigentes y de rendir cuentas públicamente sobre el origen de sus fondos. Los restantes objetivos también se han cumplido: sobre la democracia social ya hemos profundizado y sobre la modernización de las instituciones y su adaptación a los requerimientos de la época y del futuro hablaremos con más detalle a medida que vayamos desgranando el cuerpo del articulado.

Desde otra arista, la fuente histórica de inspiración, como también lo adelantáramos, es el proceso reformista que el país y la provincia vivieron a partir de 1.949. Este seguía a su vez el sendero trazado por los conocidos precedentes de México, Weimar (Alemania) y Austria de principios de siglo, y de los principales países de Europa continental después de la segunda guerra mundial. La mayoría de las Provincias que en el país llevaron adelante la reforma de sus Constituciones en esta época siguieron también estos lineamientos.

8. *La nueva Constitución de Córdoba*, Ed. Lerner, Córdoba 1.988, pág. 2.

EL PREÁMBULO

La Constitución de la Provincia de La Rioja comienza con su preámbulo. Una extensa declaración de principios, de creencia religiosa, de fe política, de pertenencia histórica y de esperanza en una forma de vida, bajo el marco de la democracia participativa.

Un preámbulo que además de contener una enunciación de principios, se convierte en fuente de interpretación de los preceptos del articulado constitucional, en guía y orientación para dilucidar su alcance, su significado y los objetivos o finalidades que el Constituyente tuvo en miras al convertir cada materia en texto jurídico supremo del ordenamiento normativo local. Así lo consigna el Art. 5º de nuestra Constitución Provincial (C.P.), —ídem el Art. 14º de la Constitución de Jujuy, 9º de Salta, 12º de Santiago del Estero—.

El preámbulo tiene entonces rango normativo. Es una parte viva de la Constitución riojana, con plena vigencia y de prioritaria atención, de lectura previa obligatoria si se aspira a comprender cabalmente la gravitación de cada instituto, de cada organismo cuyas esencias se van plasmando en el desarrollo de la obra magna. El de formar parte de la Constitución es uno de sus rasgos distintivos.

Se diferencia notoriamente tanto de sus precedentes históricos como de sus pares del derecho público comparado argentino. El constitucionalista riojano R. Mercado Luna estima encontrar un antecedente, en cuanto a la estructura y tipología, principalmente en la Constitución del Perú y en alguna medida en la de Cuba.⁹

Fue el último tramo en ser sancionado, vaya paradoja, minutos antes del cumplimiento del plazo para sesionar que tenía la Convención de 1.986. Ese apuro y quizás algunas imprevisiones, impidió que se volcaran fundamentos para sus conceptos.

Los Constituyentes mencionan su condición de representantes del pueblo de la Provincia y de estar dando cumplimiento al mandato que les hubo conferido para, antes que nada, invocar a Dios como fuente de toda razón y justicia, parafraseando al preámbulo nacional

9. *Derecho Constitucional Provincial*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 2.000, pág. 101 y subs.

pero al mismo tiempo edificando desde la creencia religiosa toda la construcción social, normativa y política, toda la arquitectura del Estado provincial.

Como en el comienzo mismo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se proclama que todos los seres humanos son iguales en dignidad y en derechos, cuya validez universal es anterior a la Constitución y superior al Estado, consagrándose la primacía del derecho natural. Se declara el reconocimiento de la familia como célula básica de la sociedad, de cuyo desarrollo se la considera fuente motora, al igual que la dignidad creadora del trabajo, visto como un derecho y un deber. Se resaltan como valores la justicia y la solidaridad para cimentar el bien común.

El preámbulo delinea los objetivos generales que el Constituyente ha planificado para la sociedad riojana. Una sociedad que pretende justa y libre, ajena a las discriminaciones en cualquiera de sus expresiones, con apertura mental para aceptar, internalizar y aprovechar los cambios que la modernidad trae al mundo. Que consolide su identidad histórica y cultural, y que desde allí se proyecte hacia la unidad nacional y latinoamericana. Se expresa también el anhelo de la participación igualitaria en los beneficios del progreso y el disfrute de la riqueza que el Estado pueda amalgamar.

Se hace conocer la firme resolución (luego explyada en medidas concretas en el articulado) de consolidar el régimen democrático con instituciones estables, que garanticen la plena vigencia de todos los derechos que la Constitución reconoce y consagra; con el acatamiento pleno a la ley por gobernantes y gobernados y con el arraigo de los principios republicanos de la periodicidad y la responsabilidad de quienes ejercen la función pública.

Finalmente, se nombra a quienes no solamente tienen el carácter de referentes históricos de nuestra Provincia, sino que también han inspirado un estilo de vida al que nuestra población se ha adaptado llamativamente, quizás aún hasta nuestros días, los famosos caudillos riojanos. Adalides de nuestros combates por el federalismo, la libertad y la justicia social.

La simpleza y el estilo directo, hasta ajeno a tecnicismos jurídicos, caracterizan a esta declaración preliminar que domina el

amplio campo de cobertura de nuestro texto magno. Es la línea de su horizonte, desde donde puede otearse así el presente cuya interpretación orienta como el futuro cuyos lineamientos procura inspirar.

Además del Preámbulo, todas las ediciones oficiales de la Constitución provincial (tanto la originaria de 1.986 como sus reformas de 1.998 y 2.002) han contenido un prólogo, o proemio, como se denominó al primero de ellos. Y en todos los casos sus autores han sido los Presidentes de las Convenciones. Allí se explicitan los objetivos que se tuvieron en mira con los procesos reformistas, las prioridades del momento, las metodologías utilizadas, y las principales figuras que se delinearon. El Presidente de 1.986, Domingo C.A. Tulián, confiesa la preocupación de sus pares por conciliar las exigencias del rigor técnico con el estilo directo «que reclama un libro del pueblo». Resalta los consensos logrados y la raigambre popular de las medidas adoptadas, producto de las permanentes consultas con el espectro social. Contiene referencias a las novedades institucionales con «un dejo antiguo» que se han incorporado, en especial en lo referente al régimen municipal, el fortalecimiento del parlamento, la operatividad del Vicegobernador y la periodicidad del Tribunal Superior (años después eliminada). Dice en suma que la Constitución que se ha plasmado, en cuanto «es parte de un universo argentino y latinoamericano ... de algún modo dibuja el signo de los tiempos». El Presidente de la primera reforma, Luis Beder Herrera, comienza aludiendo precisamente a las exigencias de los tiempos, que merecen una respuesta en institutos ágiles y eficientes, seguros y confiables que permitan afrontar el desafío que el futuro impone. Afirma que reformar la Constitución no implica simplemente modificar su letra, sino un cambio de comportamientos, de los individuos entre sí y de estos con las instituciones. Entre los temas que destaca están los nuevos mecanismos de designación de los jueces y de permanencia en los cargos, como afianzadores de la independencia de la justicia, la creación de la figura del Viceintendente y principalmente la organización regional de la Provincia. También la incorporación de las nuevas nociones en materia de protección del medio ambiente, derechos del consumidor y la igualdad real de oportunidades en el ámbito dirigenal para hombres y mujeres. Tiene la convicción de haber concretado un

proyecto necesario, que permite a los riojanos «adentrarnos en el nuevo milenio con una herramienta ágil y segura» (la propia Constitución). El Presidente de la última Convención reformista, Luis M. Agost Carreño, alude a la responsabilidad del Constituyente de avizorar los cambios del futuro y de «preparar las bases que garanticen la adaptación a esa evolución». Hizo hincapié en el rol de la política en el ámbito de las relaciones sociales y de la estructura del poder del Estado y destacó el gesto de reducir con severidad los gastos que ocasiona. Resalta los cambios en la composición de los órganos judiciales y el nuevo rol del Consejo Económico y Social; el hábeas data y la preocupación por tutelar los derechos y garantías individuales. Concluye en que la reforma concretada es el inicio de un camino de cambio, «una sucesión de pasos firmes hacia un nuevo proyecto de Provincia».

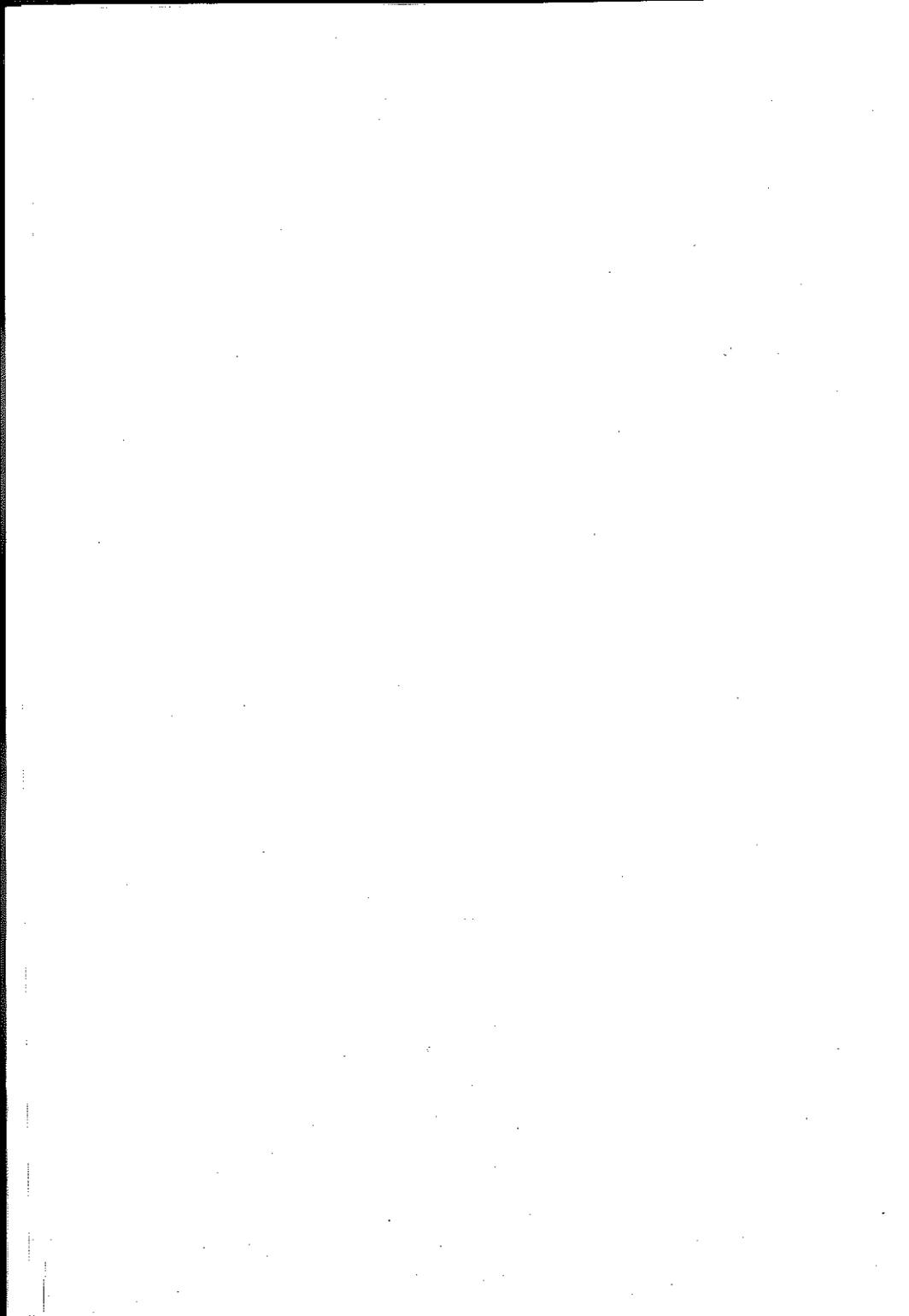
LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Todas las Constituciones provinciales sancionadas desde 1.855, como igualmente sus reformas, tuvieron Disposiciones Transitorias. Se trata de cláusulas complementarias que coadyuvan a que pueda efectivizarse el mandamiento contenido en el texto constitucional, pero que no pueden asimilarse a éste. Su transitoriedad misma se lo impide.

Es interesante observar las posturas que sobre la naturaleza de estas cláusulas expone el Tribunal Superior de Justicia (en su integración de estos tiempos), dado que el vocal F. Martínez las considera externas al texto constitucional, que tiene vocación de perdurabilidad, de estabilidad y cuasi rigidez institucional, mientras que aquellas se agotan en el tiempo una vez cumplido su cometido. El vocal J. Luna Corzo opina que las cláusulas transitorias de una Constitución no están subordinadas a su articulado, sino que se encuentran en un «plano de igualdad» con el mismo, al que «integran, debido a que también son el resultado del ejercicio del poder constituyente» (del fallo recaído en el Expte. N° 813-E-04, sobre el que volveremos al tratar el Capítulo XI). Algunos antecedentes de la sistemática utilizada por los Cuerpos constituyentes parecieran dar la razón a esta última opinión, puesto

que al legislar el capítulo de Disposiciones Transitorias lo hacían dándole un número correlativo al que venía manteniéndose en el articulado constitucional (así se hizo en 1.855 y 1.909), pero por mi parte comparto la anterior postura, considerando a estas normas como suplementarias y establecidas con la única finalidad de posibilitar la puesta en práctica del instituto que en algún Artículo del texto se delinea, en un período que por lo general está además claramente delimitado (aún cuando luego se observe o no el mandamiento dentro de ese lapso). Y así lo entendió también la última Convención, que incluso mandó a suprimirlas de las sucesivas ediciones, a medida que se dé cumplimiento a ellas y «pierdan su vigencia» (su razón de ser, debía haberse expresado con mayor propiedad).

Lo cierto es que como lo tenemos dicho, no siempre los tiempos expresados en las Disposiciones Transitorias son luego respetados por las autoridades constituidas. Pasa con la Constitución nacional y también con la nuestra, como lo veremos más adelante.



TÍTULO II

EL TEXTO CONSTITUCIONAL

LOS DOS PRIMEROS CAPÍTULOS

PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA. DERECHOS Y GARANTÍAS

1. SOBERANÍA POPULAR, FORMA DE GOBIERNO Y DE ESTADO: Nuestra Constitución comienza su articulado con una serie de declaraciones que nos permiten ubicarnos rápidamente en el contexto de la organización política de la República Argentina.

El titular del poder es el pueblo de la Provincia. A él le pertenece exclusivamente, aunque comúnmente lo ejerce a través de sus representantes legítimos. Tienen esta cualidad aquellos que han sido elegidos por las vías consagradas tanto por esta Carta magna como por la legislación electoral emanada de órganos también constitucionales. Este es además el concepto genuino de democracia: un sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, pero éste no gobierna, lo hacen sus representantes, surgidos de su propio seno, mediante un mecanismo consensuado por el pueblo, y reglado por normas especiales. Pero el pueblo no se aleja, no se desvincula del gobierno, dejando a sus elegidos librados a su suerte, o a su discrecionalidad política. Ejerce sobre ellos un control permanente; por un lado, por la periódica renovación de los mandatos, oportunidad en la cual el pueblo puede expresar su satisfacción con la gestión de gobierno y las políticas aplicadas, renovando su voto a los ya elegidos, o bien su insatisfacción y voluntad de cambio, sea en las personas que gobiernan, en las políticas aplicadas, o en ambas. Pero además, el pueblo cuenta con otras herramientas, que viabilizan su participación en las cuestiones de Estado: las formas de democracia semidirecta, la iniciativa, consulta y revocatoria popular. De allí que el Art. 1° anticipe la legislación contenida en la Constitución y diga que el poder es

ejercido por el pueblo por medio de sus representantes y por las otras formas de participación democrática establecidas en esta Constitución (en los Artículos, como lo veremos más adelante, 81º, 82º y 83º).

Consagrada la democracia como forma de gobierno, el Art. 2º C.P. hace alusión a la forma de Estado que la Provincia reconoce en cuanto a su relación con el Estado nacional del cual forma parte: el federalismo. Es decir que nuestro Estado provincial es autónomo, puede por sí mismo dictar su Constitución y leyes locales y elegir a sus autoridades y representantes ante la Nación. Nadie puede interferir ni inmiscuirse en la toma de decisiones que corresponden a nuestro ámbito de competencias. Este ámbito de competencias es justamente muy amplio, con la única limitación de las que expresamente se han delegado al Estado nacional y por ende al gobierno federal a través de la Constitución nacional.

Muy conocida es la historia de La Rioja como defensora a ultranza del federalismo. Modalidad cuya implementación fuera arduamente discutida, costara muchos esfuerzos y dejara mucha sangre derramada. A tal punto ha costado que nuestro federalismo no es puro, ya que los Estados provinciales no son independientes sino autónomos, y carecen de los derechos de secesión (para separarse del país) y de nulificación (para negarse a aplicar en su territorio las decisiones del gobierno federal). No obstante, la regla es la capacidad de las Provincias para hacer todo lo que corresponde a un Estado, mientras que la regla de la Nación es su incapacidad, salvo en aquellos aspectos que las Provincias la hubieran autorizado, otorgándole expresamente dichas facultades, lo que se patentiza solamente a través de la Carta magna común. El Art. 121º C.N. es muy claro, y guarda plena concordancia con nuestro Art. 2º: «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal».¹

1. Una polémica menor, aunque interesante, surgió en el país hace poco tiempo respecto de los husos horarios, y la facultad de cada Provincia de implementar el suyo según su propio parecer, ya que esta cuestión no integraría las atribuciones delegadas. En uso de tal facultad, surgió una proliferación de husos, ya que muchas Provincias se negaban a aplicar el implementado por el gobierno federal que atendiendo exclusivamente el interés de Buenos Aires, pretendía una reducción en el gasto energético. Más allá de este tema en particular, la discusión de fondo se da en cuanto a que existen muchas

Las Provincias han delegado entonces parte de su poder al gobierno central, poder que de ningún modo podrán en adelante ejercer por sí, conforme al Art. 126° C.N., pero además se han comprometido, también en la Constitución nacional, a observar ciertas pautas fundamentales inclusive en cuanto hace a su organización interna. Los Arts. 5° y 123° C.N. reflejan este compromiso ineludible: cada Provincia tiene la obligación de dictar su propia Constitución, de adoptar para su gobierno la forma democrática representativa y los caracteres republicanos, de reflejar los principios, declaraciones y garantías de la Primera parte del texto nacional, y de asegurar la autonomía municipal, lo que implica extender el federalismo al esquema político interno. También deben asegurar la administración de justicia y la educación primaria como mínimo.

De ahí que La Rioja, como todas las demás Provincias argentinas, se haya visto constreñida a adoptar las mismas formas tanto de gobierno como de Estado que la Nación, aunque esto de ningún modo puede interpretarse como una imposición, ya que, como nuestra historia lo demuestra, la democracia y el federalismo han sido desde siempre los ideales que los riojanos hemos defendido, aunque la actitud de algunos gobernantes de nuestra Provincia del siglo pasado no estuviera acorde con este mayoritario sentimiento popular.

Esta forma democrática es a su vez social. Hay una expresa alusión a la adopción de esta modalidad moderna y progresista en el sistema político imperante, sobre cuyos fundamentos y normas donde se hace patente nos hemos adelantado. Sobre este punto, la doctrina expresaba sus dudas acerca de la posibilidad de introducir en el ordenamiento local un concepto que no figuraba en la Constitución nacional, aunque se encontraba ya esbozado en el Art. 14 bis. Ricardo Mercado Luna afirmaba enfáticamente que cambiar la «ideología» de nuestra Constitución no era posible si antes no ocurría lo mismo con la nacional «porque sería algo así como invertir la escala piramidal,

materias cuya delimitación o encasillamiento es cuanto menos dudosa respecto a si se trata de una facultad conservada o delegada por las Provincias. En el caso referido por ejemplo, muchos opinan que los husos horarios integran la materia del derecho civil, y por lo tanto su regulación corresponde a la Nación con carácter exclusivo.

colocando en la cima a la Constitución de La Rioja y por debajo de ella a la Constitución nacional, que quedaría obligada a adecuarse a las innovaciones del estatuto riojano»². Pensamiento compartido por el Diputado prov. del radicalismo J. Vega Aciar cuando se discutiera en la Legislatura la Ley N° 4.469, que consideraba por tanto «inoportuna» a la reforma. Este criterio no fue seguido por las Convenciones provinciales reformistas, que de hecho introdujeron las nuevas ideas en el derecho público local. Y lo hicieron correctamente, pues aquellos compromisos asumidos por las Provincias respecto de su organización interna en nada se veían afectados por el giro hacia el reconocimiento y la defensa de las prioridades sociales. Ni la democracia representativa, ni el federalismo, ni la forma republicana, pero tampoco los derechos básicos como la libertad y la igualdad habrían de ser conmovidos por la consagración de una concepción orientativa de la actividad del Estado hacia el bienestar social. Porque el constitucionalismo social, como ya se ha dicho, es un complemento y no una negación ni una contradicción del constitucionalismo clásico. Más aún, aquellos derechos básicos fueron complementados y fortalecidos con instituciones modernas para su defensa. En suma, la democracia social emergió con abrumadora fuerza y con marcado consenso, luego del proceso de reformas locales que sobreviene a la reinstauración de la legalidad constitucional en el país en 1.983. Esa democracia social que supera la ética individual, preservando la dignidad del valor humano y se nutre de una ética social, de una ética de la solidaridad (según citas de los convencionales a los Presidentes Juan D. Perón y Raúl R. Alfonsín respectivamente).

La técnica legislativa adoptada en el Art. 2° C.P. merece ser observada, pues cae en redundancias, ya que repite un concepto

2. Comentarios sobre la Reforma constitucional en estudio, Puntos III: «Sobre la filosofía e ideología de la Constitución», y XII: «Opciones frente a la convocatoria para una reforma total», en la obra *Constituciones de la Prov. de La Rioja* cit., págs. 234 y 268/9. Bidart Campos se refiere a otra discusión parecida, sobre la posibilidad de introducir las formas de democracia semidirecta cuando el Art. 22 C.N. restringe a los representantes la facultad del gobierno, op. cit., pág. 125/6.

adoptado y desarrollado por el Artículo anterior, el de la democracia, y su carácter representativo. Fuera de esto, complementa en forma excelente a su precedente, brindando con una fórmula expositiva concisa y correcta, un esquema completo de la sistemática institucional del país y la provincia.

Además nuestra democracia es, como debe ser, republicana, lo que implica que la actividad de todos los órganos y personas que ejercen el poder público está sujeta a los principios que informan a una república: publicidad de los actos, legalidad de las acciones, periodicidad de las funciones, rendición de cuentas (todos ellos mencionados en el Art. 4° C.P.), responsabilidad civil, penal, administrativa y política de los funcionarios.

Por otra parte, el Estado provincial debe garantizar a través de la gestión de su gobierno una cuestión que los Convencionales tomaron como fundamental: la participación popular, la interacción constante de las fuerzas comunitarias con su gobierno. Esta permanencia en la acción conjunta es lo que quiere reflejar la expresión «democracia participativa», es decir que la presencia del pueblo no se reduzca al momento de elegir a sus representantes, sino que acompañen su gestión a través de iniciativas de leyes importantes, aprobando o no las consultas que se le haga, revocando el mandato concedido antes del cumplimiento del período por el cual se eligió, o interviniendo con sus instituciones intermedias en organismos de rango constitucional como el Consejo Económico y Social. Decía al respecto la Conv. M. Salinas que «la intención de los Constituyentes es dinamizar y vigorizar en un todo las energías sociales porque somos conscientes de que las grandes realizaciones de la comunidad van a ser realidad en la medida en que la comunidad participe a través de la forma semi-directa de la democracia y la fiscalización de los órganos, de sus representantes, en los diversos actos del gobierno»; a lo que agregaba el Conv. C. Grimaux, ambos al momento del tratamiento en particular de la norma: «El hombre riojano no es un hombre solo, no queremos más que sea un hombre solo como ha pasado en estos últimos diez años, a partir del setenta y seis (se refiere al período de gobierno militar, denominado «Proceso de reorganización nacional», que se extendió hasta fines de 1.983), cuando nos escondíamos en la casa para no ver ni oír lo que

pasaba afuera. Esta democracia participativa ...va a llevarnos a que nuestro hombre riojano sienta la necesidad y considere como un deber participar, no solo en lo político sino en lo económico, en lo social y especialmente en lo cultural... para la realización completa del hombre».

De modo que este modelo de democracia participativa resulta tanto un derecho como un deber para los ciudadanos de la Provincia. El pueblo ya no delibera ni gobierna *solamente a través de sus representantes*, sino *con ellos*. Y aunque el peso de la responsabilidad recae en éstos, al disponer de los mecanismos institucionales para intervenir, el pueblo y sus instituciones intermedias no pueden evadir la obligación de hacerlo cuando ello resulte necesario. Esta democracia participativa obliga entonces al pueblo en su conjunto, y a cada ciudadano en particular. No debe esperarse un llamado, una convocatoria. Así como el Art. 12° C.P. se refiere en su último párrafo a una situación extrema (los habitantes de la Provincia están obligados a organizarse en defensa del orden constitucional), el imperativo de la participación, de la intervención activa se da también en todos los órdenes de la vida comunitaria, hasta en lo social y en lo cultural.

2. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER: Tal como se dijera más adelante, la Constitución establece que el poder emana y pertenece exclusivamente al pueblo de la provincia, quién lo ejerce por medio de sus legítimos representantes (Art. 1°). Dicho poder está distribuido de acuerdo a lo establecido en los Capítulos VI, VII, VIII y X, en *funciones*, conforme a las competencias que en dichos Capítulos se establece (Art. 4° C.P.).

La denominación adoptada, que se diferencia de la Carta magna nacional, que no cambió la tradicional, es decir *Poder legislativo, ejecutivo y judicial*, tiene su origen en la concepción moderna del constitucionalismo, que con acierto señala que el poder del Estado no se divide, sino que para el ejercicio de las atribuciones que le competen, diversos hombres (los representantes del pueblo) toman a su cargo funciones también diversas, a través de las cuales el Estado desarrolla las materias y acciones de su incumbencia; las funciones ejercen un control mutuo de unas a otras.

Mantiene, decíamos, la fórmula de división en la tríada de funciones, de origen en Montesquieu, pero agrega, en igualdad de condiciones y rango, a la Función Municipal. Esto no significa desconocer la supremacía del Estado provincial sobre el municipal, pero implica desde un comienzo, el reconocimiento a su autonomía, cuyo contenido desarrolla en el Capítulo X, ampliamente reformado en 1.998 y 2.002.

En la Constitución de 1.855 se ubicó en primer término al Poder Legislativo, seguido del Judicial y por último al Ejecutivo, orden que se modificó a partir de la reforma de 1.865, siguiendo el establecido por la Constitución nacional y manteniéndose hasta nuestros días, con el Ejecutivo en segundo término. Decían sobre este tema Joaquín V. González y Rafael Igarzábal en el proyecto que elaboraran para la larga Convención de 1887/1909, que se ha colocado al Ejecutivo detrás del Legislativo porque es colegislador y porque sin el concurso de los dos no hay ley que aplique el Poder Judicial. «Además, tomando como base el origen de cada uno de los poderes y el grado de elección que da existencia, corresponde al Ejecutivo el segundo grado, porque es elegido por los delegados electores populares, los que son de primer grado como los Diputados. Al Poder Judicial le corresponde el tercer lugar porque su elección es de tercer grado. El mismo fundamento tiene el haber colocado el capítulo del «Régimen electoral» antes de los tres Poderes de Gobierno, porque él es la fuente de la existencia de todos».

En el derecho comparado provincial que rige actualmente, es invariable el orden de ubicación de las funciones, pero la denominación que se mantiene es la de *Poder*, por lo que la nuestra es la única Constitución que ha innovado.

Catamarca dice en su Art. 3º que «El poder de Gobierno de la Provincia estará dividido en tres *Departamentos*: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial», pero al desarrollar sus atribuciones los denomina Poderes.

3. LOS LÍMITES Y LA DIVISIÓN POLÍTICA INTERNA: El Art. 6º C.P. dice que la Provincia tiene los límites que por derecho le corresponden con arreglo a la Constitución nacional, las leyes vigentes

y los tratados que se celebren, y que esos límites no podrán ser alterados sino por ley ratificada por consulta popular.

Los límites de la Provincia, como en general los de las Provincias históricas, estaban preestablecidos a la época de sanción de la Constitución nacional, pero no exentos de discusiones.³ Por ello se estableció como facultad del Congreso «fijar» los límites de las Provincias (actual Art. 75° inc. 15° C.N.), lo que a lo largo del tiempo no se ha hecho de modo forzado o imperativamente, sino que en la práctica se utilizó más bien el arbitraje a cargo del Presidente o de la Corte Suprema de Justicia; también se creó una Comisión nacional de límites, previéndose un procedimiento de acuerdo entre las partes involucradas. Es decir que, si la Provincia tuviera una cuestión litigiosa por motivos limítrofes, debería acordar con la vecina contendiente la traza pertinente, ese acuerdo debe ser aprobado por nuestra Legislatura provincial a través de una ley que además debe ser sometida a consulta popular, luego de lo cual, y si ésta resultara aprobada, recién puede entenderse que nuestra Provincia ha consentido el nuevo límite.

Este procedimiento es aplicable siempre para las cuestiones de límites, aún cuando pudiera pretenderse, para eludirlo, que no se trata de «alterar» un límite porque éste nunca se habría fijado definitivamente, sino de fijarlo por vez primera. Dicho artilugio sería insostenible, porque el Constituyente partió del presupuesto de que todos los límites provinciales tenían ya una definición para nosotros, aún cuando no hubiera acuerdo de la contraparte al respecto, por lo tanto cualquier modificación resultará en todo caso una alteración, sea que la Provincia resulte beneficiada o no.

La Rioja está dividida internamente en Departamentos, división político-administrativa que adquiere importancia por cuanto nuestro régimen municipal identifica al Departamento con el Municipio. Es decir, los límites de cada Municipio coinciden con los de los Departamentos de la Provincia que son en total dieciocho. No existe

3. El Art. 1° de la Constitución de 1.855 decía: «La Provincia de La Rioja con los límites territoriales que le dan las cédulas de erección de los pueblos de Córdoba, San Luis, San Juan y Catamarca...», es decir las provincias colindantes.

en nuestro caso una determinación del ejido municipal en función de los límites urbanos de una ciudad, por ejemplo.

El arreglo de las cuestiones de límites entre Departamentos, o la supresión o fusión de éstos, es facultad de la Legislatura provincial, conforme al Art. 102º inc. 10º C.P., pero requiere del consenso previo de los habitantes de cada Departamento involucrado, lo que deberá expresarse por consulta popular realizada con este fin específico (la autoridad, dentro de la Función Ejecutiva, encargada del tratamiento de la problemática, es el Ministerio de Gobierno y Derechos Humanos, según la Ley de ministerios vigente, N° 7.632, Art. 18º inc. 3º).

La sede central del gobierno provincial se ha fijado en la Ciudad de Todos los Santos de la Nueva Rioja (nombre oficial de la ciudad, pero que no es usado en el texto magno), que además se declara Capital de La Provincia, aspecto, este último, que a tenor de la redacción otorgada al Art. 7º C.P. pareciera no poder alterarse, salvo reforma constitucional. Lo que sí puede modificarse, previa aprobación dispuesta por ley ratificada por consulta popular, es el lugar de la sede de las autoridades.

La circunstancia de que el Gobierno provincial resida en la Capital de ninguna manera resulta impeditiva de que a lo largo del territorio provincial se diseminen organismos oficiales centrales, de acuerdo a las necesidades y características de la prestación pública a su cargo, ni tampoco de que periódicamente, o inclusive por el lapso de tiempo que la emergencia lo requiera, las autoridades del gobierno puedan trasladarse hacia el interior. De hecho, es una facultad y un deber actuar de esta manera, sin que sea necesario para ello activar el mecanismo del Artículo analizado, que se reservará para el caso de que el cambio de residencia tenga voluntad de permanencia.

La Rioja fue desde siempre la capital política y administrativa de la Provincia, pero una mención explícita de la residencia oficial de las autoridades aparece recién en la segunda Constitución, la de 1.865, en su Art. 4º, y se mantuvo en la de 1.909, Art. 2º.

4. LA APLICACIÓN DE LA LEY: El Art. 8º C.P. establece que ninguna norma jurídica tendrá efecto retroactivo, ni podrá afectar derechos adquiridos ni alterar las obligaciones contractuales. La materia

de aplicación de este dispositivo no puede ser otra que el derecho local de carácter eminentemente público. Es decir que el Artículo se refiere exclusivamente a que ninguna norma jurídica dictada por la Provincia en uso de sus facultades no delegadas, tendrá efecto retroactivo, etc. Recuérdese que en virtud del dispositivo contenido en el Art. 75° inc. 12° C.N., las materias civil, comercial, penal, laboral, minería y cuestiones como naturalización y bancarrotas, quedan reservadas al Congreso nacional. Por lo tanto, nada puede legislar la Provincia sobre retro o ultraactividad de estas normas, que son ampliamente mayoritarias en el espectro del derecho positivo y las que rigen con más cercanía la vida comunitaria.

A pesar de que resulta obvio, me parece atinada la observación que formulara el Conv. E. Narbona cuando se tratara en particular este Artículo, de que se explicitara el alcance local del dispositivo. Porque la obviedad referida se da para quienes conocen del reparto de competencias y de normas y no resulta tal para un lego. Si como repetidas veces se sostiene la Constitución es el libro de todos, todos debemos poder leerlo y entenderlo sin necesitar de mayores explicaciones o de conocimientos específicos, como el que este punto requiere, para no provocar equívocos en el lector. De todos modos, la propuesta de Narbona fue virtualmente vilipendiada por la Convención, que la tildó de «pleonasmogramatical».

5. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA CONSTITUCIÓN:

a) Habíamos dicho que uno de los objetivos básicos del proceso de reforma era apuntalar y fortalecer el sistema democrático, vigorizando al texto magno para su auto-defensa. Diversas medidas fueron diseñadas al respecto; la primera de ellas estará a cargo de los magistrados: toda norma jurídica contraria a la Constitución nacional y/o provincial debe ser declarada inconstitucional por los jueces, a requerimiento de parte o de oficio, según el Art. 9° C.P., cláusula absolutamente operativa.

En el esquema jurídico piramidal de nuestro país, el primer o máximo estatuto normativo es la Constitución nacional, seguida por todo el derecho federal (leyes nacionales, tratados aprobados por el Congreso y por supuesto los de raigambre constitucional). A este

sistema deben ajustarse todos los esquemas normativos jurídicos provinciales, comenzando por las Constituciones locales, cuyos lineamientos a su vez, deben seguir las demás normas dictadas por órganos provinciales. La supremacía constitucional consagrada por el Art. 31° C.N. y en nuestro caso por el Artículo citado más su correlativo el 132°, implica el deber de sumisión a los mandamientos constitucionales por parte de los órganos constituidos, pero genera la problemática de cómo lograr que en la práctica se cumpla con este orden, corrigiendo los errores, y reencausando si fuere necesario el accionar de gobierno para su conformidad al máximo estatuto. Los «guardianes» de la Constitución deben ser lógicamente y en primer término los propios representantes del pueblo, que acceden a dicha representación por los mecanismos que ese Cuerpo normativo ha previsto y que en consecuencia y por ello mismo deben respetar (cumplir y hacer cumplir como es usual escuchar en las fórmulas de juramentos). Como ejemplo de ello, el Art. 128° C.N. dice que los gobernadores de Provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la nación.

Más la realidad indica que siempre se producen los desvíos. Frente a ello, se erige a los jueces como «custodios de la República», con un papel activo⁴ en la defensa de la supremacía constitucional, obligándolos a revisar la adecuación al texto magno de cada norma en la que deban fundamentar sus pronunciamientos. Esta actividad no es facultativa para los magistrados, que la deben considerar una cuestión de derecho.

Es decir que en nuestro sistema, el control de constitucionalidad de las normas está a cargo de los Jueces en forma exclusiva. Esto implica que la Función Ejecutiva, verbigracia, no podría negarse a aplicar una ley aduciendo su inconstitucionalidad por haberla considerado de tal modo por sí misma. Este sistema jurisdiccional de control es difuso, pues está a cargo de todos y cada uno de los Jueces de la Provincia; además es obligatorio, deben realizarlo se lo pidan las partes o no, ya que al declararse expresamente (Art. 132° C.P.) como

4. Según la expresión del Conv. C. Grimaux, en oportunidad de tratarse en particular este dispositivo.

una cuestión de derecho, se zanja una antigua y por cierto inexplicable disputa argumental sobre las características de la cuestión, habiendo sido catalogada en algunos casos como fáctica. Si fuera una cuestión de hecho, el Juez dependería de lo que las partes le aleguen y prueben, pero para la aplicación de una norma el Juez de ningún modo depende de las partes, por lo tanto esta cuestión es evidentemente de derecho. Esta discusión, como se dijo, forma parte del pasado en nuestro ordenamiento local (y en el orden nacional nunca debió haber existido si se seguía la doctrina de John Marshall en «Marbury vs. Madison»).

Sin embargo, la obligatoriedad del Juez de analizar la adecuación de las normas no implica que pueda expedirse al margen de una causa judicial. Este pronunciamiento a su cargo debe producirse siempre que su jurisdicción sea excitada, a través de una resolución judicial. En la Provincia tal actividad del Juez puede tener lugar por vía indirecta (donde el tema aparece en una causa judicial cualquiera, en la cual debería aplicarse una norma respecto de la cual surge la problemática) o por vía directa, ya que el Código Procesal Civil contiene dos mecanismos, uno como acción y el restante como recurso, en sus Arts. 386º y conc., y 263º respectivamente.

La acción de inconstitucionalidad legislada en el C.P.C. procede contra normas que vulneren derechos y garantías consagradas en la Constitución provincial. Entiende en ella el Tribunal Superior de Justicia, pero la demanda debe incoarse dentro de los treinta días desde la fecha en que el precepto impugnado afectare concretamente los derechos patrimoniales del accionante.⁵ Después de vencido este plazo, se considera extinguida la competencia originaria del Tribunal Superior, sin perjuicio de las facultades del interesado para ocurrir a la jurisdicción ordinaria,

-
5. En la exposición de motivos elaborada por la Comisión redactora del Código se dice que «este es también un medio procesal otorgado con el fin de mantener la prevalencia de la Constitución Provincial. Por él, pueden atacarse directamente los actos de los poderes públicos y autoridades municipales, cuando vulneren una cláusula constitucional. Tiene su fundamento en el principio de la separación de los poderes, y la función que compete al Poder Judicial —el Código es anterior a la nueva Constitución, por eso se utiliza la expresión Poder— en relación al control que debe ejercer sobre los otros dos.

planteando la cuestión respectiva por medio del recurso previsto por el ya citado Art. 263° del mismo estatuto. El trámite es sumario. Esta vía directa está entonces limitada a cuestiones de incidencia patrimonial, límite que no se reconoce en el control por vía indirecta. Sin embargo, el plazo fijado para interponer el reclamo en sede judicial ha originado diversas posturas en la doctrina de los jueces, que debaten sobre el momento desde el cual debe computarse. A la postura (predominante) que el inicio coincide con la entrada en vigencia de la ley, se le opone la que considera que «la concreta afectación opera no desde el momento en que por una fictio juris la ley se presume conocida por todos, abstracta y genéricamente, sino desde que sus efectos impactan en la sensible esfera del patrimonio personal».⁶

Siguiendo por mi parte a la segunda postura, que considero correcta, haré mías las palabras del voto citado: cuando el Art. 387° C.P.C. dice «afectare concretamente los derechos patrimoniales del accionante» incorpora un presupuesto subjetivo que se describe conforme la situación particular del demandante, es decir el momento cuando efectivamente la norma atacada le produce un deterioro en su patrimonio y en consecuencia, para dilucidar el problema, hay que indagar en cada caso cuando hace impacto sobre los derechos patrimoniales del accionante la norma de un ordenamiento ya vigente, lógicamente, puesto que esta vigencia es el prerequisite de su impugnabilidad. Si bien la ley reputada inconstitucional contiene consecuencias económicas para la generalidad de las personas, ellas se mantienen en un primer momento en un estado de latencia, de amenaza virtual a la integridad del patrimonio, y recién se *concretan* o se materializan en la esfera patrimonial cuando en aplicación de la ley se toma la medida gravosa para el individuo. Qué otro sentido se adjudicaría entonces a la inclusión expresa de la expresión «afectare concretamente» de la ley?

La adhesión a la primera tesis supone además resquebrajar la intención protectora del legislador, porque además de obligar al ciudadano común a estar atento a cada norma que se dicte (lo que en la práctica resulta imposible, aún para los abogados), lo conmina a acudir ante la Justicia frente a una eventualidad, ya que puede suceder que por diversas interpretaciones, por ejemplo, de los alcances del texto sancionado, éste finalmente no se aplique a un ciudadano determinado, que mientras tanto, y «por las

6. Del voto del Dr. D. C. A. Tulián, in re Mércol Italo, fallo publicado en Boletín Judicial N° 26, págs. 6/13.

dudas» tuvo que interponer una acción judicial, con las erogaciones que ello implica. Vuelvo sobre la primera derivación: el principio de que la ley se presume conocida por todos juega en defensa del Estado y sus ciudadanos, no puede aplicarse en contra ni para menoscabar las garantías que a éste le acuerda el ordenamiento normativo, de ahí que pretender que a los fines de la competencia originaria del máximo tribunal provincial se conozcan todas las normas que pudieren afectarnos desde el momento mismo de su entrada en vigencia resulta una verdadera injusticia, y hace virtualmente inaplicable el instituto.

La declaración de inconstitucionalidad tiene efectos restringidos, ya que solamente alcanza al caso en el cual se ha ventilado la cuestión, no obstante lo cual, si el pronunciamiento emana del Tribunal Superior y reviste los caracteres que lo constituyen jurisprudencia obligatoria, ello implica que los tribunales inferiores, en iguales casos, deberán estar a lo resuelto por el máximo órgano judicial.

Una discusión recurrente es la referida a si las denominadas «cuestiones» o «decisiones políticas» pueden ser objeto de control de constitucionalidad o de legalidad. La respuesta es afirmativa, mientras la toma de esas decisiones esté reglada, ordenada en cuanto al mecanismo de su producción, por una norma legal de raigambre constitucional o de menor entidad, pero lo importante es que la discrecionalidad política encuentra su marco y su límite en el procedimiento previsto por el legislador para su nacimiento. Cualquiera sea la gravedad o urgencia del asunto de que se trate.

El Gobernador de la Provincia no puede, verbigracia, emitir un Decreto de necesidad y urgencia sobre materia tributaria, ni aún en casos extremos, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, según lo dispone el Art. 123° inc. 12°. Si lo hiciere, por más que se trate de una «decisión política», se ha transgredido el marco de actuación reglado por la Constitución, y por lo tanto, *sin entrar a analizar el contenido* del dispositivo, debe declararse su inconstitucionalidad, por la forma de su producción.

b) También se ha previsto como elemento de protección al orden constitucional la implementación de sanciones contra los que se alzaren para modificar el texto magno, deponer los órganos de gobierno

regularmente constituidos, o impedir el normal ejercicio de sus atribuciones. La norma, aplicable para el futuro y no a los casos de gobiernos de facto anteriores, alcanza a los que formen parte, en carácter de funcionarios políticos, de gobiernos que surgieren al margen del régimen constitucional, pero asimismo a quienes con igual carácter hayan sido investidos durante la vigencia del estado de derecho, y que hayan omitido su deber de actuar en defensa irrestricta del mismo.

Por supuesto que influyó sobre esta decisión el largo período, de más de medio siglo, de continuas interrupciones al orden constitucional, producidas por los golpes militares, que no solamente fueron genuinos usurpadores del poder del pueblo sino que, en algunos casos, como el más reciente antes de la Convención de 1.985/6, se convirtieron en despóticos gobiernos que avasallaron elementales derechos humanos.

Y que obviamente contaron con la connivencia de sectores civiles. A ellos apuntaron en sus críticas los Convencionales, que articularon la medida «para que de una vez por todas terminemos y les demos el ejemplo de civismo, un castigo a esta gente que está esperando y que siempre está al acecho detrás de un golpe, a la espera de poder recibir los frutos que indudablemente detrás de una lucha cívica, o detrás de una vida ordenada, nunca podrían conseguir». (*Conv. C. Izasa, en oportunidad del debate en particular*).

Se recurre entonces a la responsabilidad ciudadana, que debe traducirse en una doble acción: pasiva, por cuanto le está vedado colaborar o integrarse al gobierno usurpador, y activa porque el Art. 12° C.P. culmina diciendo que los habitantes de la Provincia están obligados a organizarse en defensa del orden supremo. Entonces, si se es gobernante al tiempo del intento golpista, deben extremarse las medidas para actuar en contra de los mentores y/o ejecutores de la asonada, y para el ciudadano común subsiste su deber de organizarse para combatir aquella.

En cuanto a las sanciones aplicables, la propia Constitución (Art. 14°) se encarga de disponer la inhabilitación perpetua para ocupar cargos públicos, de los funcionarios políticos de los gobiernos de facto, entendiéndose por éstos tanto los que fueren electivos como los que

dependieren de una decisión política (funcionarios no-escalafonados, en el lenguaje de nuestras leyes administrativas). Las sanciones menores han quedado reservadas para una ley, que hasta el momento no se ha dictado en el orden local. La decisión adoptada es lógica y coherente, quién ha gobernado o colaborado con un gobierno erigido al margen del orden reglado, desconociendo su supremacía, de ninguna manera puede pretender seguir ejerciendo una función pública durante la vigencia de éste, al que ha avasallado. Esta es una sanción que opera de pleno derecho, e implica la quita de los derechos políticos de los involucrados, a ser elegidos y también, a mi juicio, a integrar asociaciones de carácter político, aún cuando éstas fueran lícitas y reconocidas. La sanción política que el Constituyente ha concebido debe ser entendida en sentido amplio (muy diferente a los casos de sanciones penales, donde la interpretación de los alcances de la norma es restringida). No se puede habilitar para actuar en política a un violador de la Constitución, de las garantías y libertades que ésta consagra; ni aún permitírsele que propague sus ideas en el seno de una organización política. Por otra parte, recién dijimos que la norma alcanza a los funcionarios políticos «electos» de un gobierno de facto; ¿cómo podría resultar esto posible? En un escenario donde el usurpado sea solo el gobierno nacional, por ej., y se dejara a las Provincias elegir gobernantes, con lo cual, indirectamente, nuestro Art. 12° C.P. se convierte también en defensor de la fuente superior de nuestro ordenamiento local, la Constitución nacional. Otro entramado de funcionarios electos en gobiernos de facto podría darse si se permitiera a la población seleccionar a las autoridades municipales, que dicho sea de paso también resultan alcanzadas por esta norma, en cuanto su origen legal está en la Constitución que se pretende defender.

c) La Provincia no reconoce organizaciones, cualesquiera sean sus fines, que sustenten principios atentatorios del sistema democrático republicano. La norma, contenida en el Art. 13° C.P. *in fine*, se refiere tanto a las organizaciones políticas, como a cualquier otra, independientemente del objeto de su conformación. Se han dado casos de organizaciones de tipo religioso, por ejemplo, o sociales que actúan en forma de «logias» o de «círculos», que si bien no se proponen un

objetivo político de toma del poder, desconocen las autoridades y/o instituciones republicanas. Este pensamiento engendra desconfianza, la que lleva a la desconsideración y finalmente al rechazo, inclusive de la forma democrática de gobierno. Por ende, es un acierto declarar que la Provincia no las reconocerá, lo que implica que ningún organismo oficial tendrá tratativas con organizaciones de esta naturaleza (vgr. no podrán obtener personería jurídica, ni gozar de derecho de petición, ni ser beneficiarias de ayudas económicas, etc.).

6. EL CULTO. La Constitución reconoce y garantiza el derecho inalienable de las personas a elegir y ejercer públicamente su culto, sin más limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, y el orden público. Sin embargo, el gobierno de la Provincia coopera a sostener el culto Católico Apostólico Romano, en una disposición que originó un amplio debate en el seno de la Convención. Por una parte, se afirmaba que, atento las cláusulas de la Constitución nacional que determinan la secularidad del Estado argentino, carece de validez legislar sobre la materia a nivel provincial (se trataría de materia delegada). El texto nacional dice que el gobierno federal sostiene el culto de referencia. La interpretación de las consecuencias de la expresión «sostiene» dividió a la doctrina nacional de jueces y autores. A quienes piensan que significa la obligación del gobierno federal de subsidiar económicamente a la Iglesia Católica se le oponen los que creen que la expresión se limita a la declaración de preeminencia o de preferencia de dicho culto, a la unión moral del Estado y la Iglesia y al reconocimiento de ésta como persona jurídica de derecho público.

Por mi parte considero que los Constituyentes provinciales estaban totalmente habilitados para legislar sobre el punto. La declaración genérica contenida en la Constitución nacional no implica una delegación de facultades sobre el particular, y en nada haría contradicción a su Art. 2º una declaración de cualquier ordenamiento local que estableciera la laicidad de un Estado provincial (como ocurre con la Provincia de Neuquén, que así lo declara en el Art. 3º de su Constitución, o con el Chaco, cuya C.P. dice en su Art. 16º que «la Provincia no protege religión ni culto alguno, ni contribuye a su sostenimiento»). Porque puede ocurrir perfectamente que a nivel

nacional sea el catolicismo la religión mayoritaria, lo que no necesariamente puede darse a nivel provincial, entonces, ¿porqué obligar a un gobierno local a sostener un culto no preeminente en su propio territorio?. O sea que la Convención se encontraba autorizada a incursionar en la materia, cosa que hizo, impulsada por la mayoría, que se consideraba a su vez compelida a ello por sus mandantes, una población mayoritariamente católica.

Y debemos reconocer que la mayoría de las Constituciones provinciales han incluido un texto muy similar, de reconocimiento o inclinación, diríamos circumspecta, por el catolicismo. En un extremo, encontramos la de Santa Fé, cuyo Art. 3º establece directamente que «la religión de la Provincia es la Católica, Apostólica y Romana, a la que le prestará su protección más decidida, sin perjuicio de la libertad religiosa que gozan sus habitantes».

El restante argumento por la negativa a la inclusión de este dispositivo estaba referido a la desigualdad que produciría entre los cultos profesados por los ciudadanos, y la consecuente incoherencia con el Art. 32º C.P., de libertad de culto.⁷ En realidad este problema solo encuentra solución si se entiende la expresión «coopera a sostener» como una prerrogativa moral, de trato o consideración hacia la Iglesia Católica, que también le incumbe al gobierno provincial. Este sostenimiento puede implicar una ayuda económica, pero ello no es obligación permanente del Estado provincial, ni privativa de la Iglesia Católica, aunque ésta puede requerir un trato preferencial. De lo contrario, si se sostuviere que la Provincia se encuentra obligada a solventar los gastos de la Iglesia, se encontraría en contraposición con la misma obligación que se atribuiría a la Nación, pero además se consagraría una verdadera desigualdad entre los cultos, ya que uno de ellos sería solventado en su actividad y gastos por el Estado, obligación que no beneficiaría a los restantes.

7. Conviene aclarar que la numeración dada en esta obra es la que definitivamente tuvo el Articulado de la Constitución, a veces no coincidente con los números citados por los Convencionales en los debates, porque tal numeración no era la definitiva.

En definitiva, el Art. 11° C.P. (que fue aprobado por mayoría, y con algunas abstenciones) consagra la secularidad del Estado riojano, y su atención preferencial a la religión predominante entre su población, sin que ello implique ninguna obligación específica para con ésta. Pero además se ha consagrado, en el citado Art. 32° C.P., la libertad tanto de conciencia como de culto. Y esta declaración está coherentemente respetada por el resto del texto constitucional, ya que ningún requisito de índole religioso se ha impuesto para ocupar un cargo público, ni una función determinada, o para juramentar el buen desempeño en los mismos.

Las limitaciones a esa libertad son las naturales, impuestas por la moral y las buenas costumbres, y por el orden público, entendiéndose a éste, para el particular, como el conjunto de normas positivas vigentes.

La Constitución de 1.855 no contenía cláusulas que declararan la confesionalidad de la Provincia, ni que exigieran el requisito de la religión católica para ocupar cargos electivos, pero el Gobernador de la Provincia debía jurar «por Dios Nuestro Señor» desempeñar el cargo con lealtad y patriotismo, es decir, al menos debía ser creyente. Pero era atribución de la Cámara reglar la división eclesiástica de la Provincia, para su administración. La referencia a la confesionalidad aparece recién en 1.865, donde se otorga al Art. 5° una redacción idéntica a la vigente en el orden nacional, exigiéndose, también en concordancia con aquel ordenamiento, que el Gobernador profese la religión predominante. La Constitución de 1.909/33 mantiene la fórmula del sostenimiento del culto, quita el requisito para el Gobernador, pero le obligaba a jurar por los Santos Evangelios (Art. 69°).

7. LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y SUS LÍMITES: El Art. 20° C.P. repite con exactitud la fórmula del Art. 19° de la Constitución nacional sobre la libertad de las acciones privadas, por ello, evitaremos profundizar en la temática, tan extensamente abordada por la doctrina nacional, pero cabe reparar en el Art. 13° C.P., que hace referencia a los límites de la libertad.

En este punto además, resulta oportuno detenernos para analizar la correspondencia de la inclusión a nivel de Constituciones provinciales de las declaraciones, derechos y garantías ya

consagradas por la Constitución nacional. Si bien las Provincias son históricamente preexistentes a la Nación, su organización institucional no lo es. En este tema la Nación las ha precedido, y más aún, a dicha organización nacional deben *adecuarse* las Provincias según el compromiso por ellas mismas asumido. De ahí que repetir una norma ya vigente para todos los habitantes del país deviene redundante. Su inclusión en el texto local en nada altera la plena aplicabilidad de aquella, inclusive en el territorio provincial. No es que se trate de un error, pero sí de una redundancia porque la Provincia ya ha declarado su adhesión a esta cláusula por el solo hecho de haber contribuido a la formación del estatuto que la contiene, aceptado sin reserva alguna, y aplicable íntegramente en nuestro territorio (no es éste y como otros, obviamente, un caso en que se «refuerce» o «profundice» un derecho o garantía).

En la primera Constitución provincial, se decía que «la Provincia de La Rioja confirma y ratifica para su territorio, todas las garantías individuales, contenidas en la primera parte de la Constitución General del 25 de mayo, que se agregan por apéndice a la Constitución presente como parte del derecho público de La Rioja» (Art. 59º). Aunque tal ratificación era innecesaria y hasta improcedente (recuérdese que las Provincias carecen del derecho de nulificación).

Volviendo sobre los límites de la libertad, ellos encuentran fundamento en el principio de que ningún derecho es absoluto, y debe ser ejercido responsablemente, respetando iguales prerrogativas del prójimo. Así lo expresaba la Conv. M. Salinas: «entendemos que el cuerpo social debe producir los anticuerpos necesarios que tiendan a expulsar a los intolerantes que perturban el orden social responsable que tiene que existir en la comunidad. Aquí lo que se sanciona es el abuso de la libertad, es la conducta irresponsable, es la falta de participación en orden y vemos que nuestra sociedad necesita imperiosamente también defenderse de los que se exorbitan en sus libertades». Lamentablemente, sobran ejemplos de ejercicios abusivos de las libertades garantizadas por la propia Constitución: desde el periodismo que cree poder denunciar impunemente a cuanta persona adquiera el carácter de funcionario público, hasta los legisladores que usan las inmunidades como escudos protectores contra el accionar de

la Justicia (*aunque la naturaleza de este instituto no se identifique estrictamente con el de la libertad*).

A pesar de la solemnidad del precepto, no se ha previsto sanción específica alguna, o mecanismo para instituir la, dejando cada caso a la tramitación que ordinariamente contenga el ordenamiento legal. Para el supuesto previsto en el segundo párrafo de este Art. 13°, de las organizaciones que sustenten principios opuestos a las libertades individuales y/o sociales, la sanción posible aparece rápidamente y puede ser tomada de oficio por las autoridades: denegarles personería jurídica (o dejar sin efecto la ya otorgada), y prohibirles toda actuación en el ámbito provincial.

8. DEMANDAS CONTRA EL ESTADO: El Estado provincial en cuanto persona autónoma, calidad que también tienen los municipios, y los entes descentralizados, pueden ser demandados, como es lógico, directamente, sin necesidad de ninguna autorización previa por parte del órgano legislativo. Este concepto se vuelca en el controvertido Art. 15° C.P., que alcanza también a las «demás personas jurídicas públicas» de actuación en la Provincia, como por ej. el Consejo de Abogados, aunque sin extender para estas los beneficios que en los párrafos siguientes se instituyen. Esta norma constitucional, cuyo primer antecedente local encontramos en el Art. 17° de la Carta de 1.909, fue reformulada en el año 2.002 y añade en su primer párrafo que ninguna de las personas que menciona goza de privilegio alguno durante el desarrollo del proceso judicial.

Con una redacción parcialmente más precisa que en el texto originario, declara inembargables a todos los fondos provenientes de coparticipación federal (Art. 75° inc. 2° C.N.) para la Provincia, como los que ésta destine por la misma vía hacia los municipios. Se trata en esos casos de fondos líquidos; pero asimismo se decreta la inembargabilidad de bienes, cuando estos se encuentren destinados a los servicios de asistencia social, salud y educación. Si bien en este tramo se refiere a los embargos preventivos, veremos que el interdicto se extiende para la etapa ejecutoria. Se protege de forma estricta la actividad crucial del Estado y sus entes descentralizados. Esta actividad no puede resultar alterada o limitada por el ejercicio de una acción

privada que, de tener un contenido dinerario, deberá hacerse efectiva sobre *otros* bienes o recursos de propiedad del demandado. Decía Joaquín V. González al fundar su proposición que «El Estado no tiene privilegios ... de modo que puede y debe ser demandado como cualquier particular; pero como una condena podría obligarle a pagar sumas de dinero que no podría ocupar sin dejar claros en el servicio ordinario de la Administración, que es una cosa que se debe cuidar por todas las disposiciones de la Constitución, no podrán ser embargadas las rentas (salvo cuando estén por ley, de antemano, expresamente afectadas al pago de la cuestión), sino que la Legislatura proveerá por ley, la forma de reunir los fondos necesarios».

La Corte Suprema federal ha sido cuidadosa al analizar este tema, que se repite en el derecho público provincial de todo el país. Y ha dispuesto la inoponibilidad de las normas locales (aún de rango constitucional) frente a demandantes domiciliados fuera de cada Provincia.⁸

El propio Art. 15º C.P. establece el mecanismo para el cobro de las acreencias frente al Estado, que una vez que resulta condenado por sentencia firme y consentida al pago de una deuda, no puede ser ejecutado de la misma manera que el resto de las personas. Aquí sí aparecen los privilegios diferenciadores, porque el proceso de ejecución (Art. 318º en adelante del Código de Procedimientos Civiles) no puede empezar sino después de un plazo de tres meses (como mínimo) desde que la resolución condenatoria queda firme. Esa diligencia además, no se puede consumir sobre bienes o fondos que resulten indispensables para cumplir fines o servicios públicos.

La redacción otorgada a este párrafo, por su vaguedad, puede generar diversidad de interpretaciones sobre situaciones particulares, donde debe determinarse si el bien embargado, verbigracia, es *indispensable* para que el demandado pueda cumplir sus fines, concepto de por sí bastante amplio. Aquí deberán decidir los jueces de la causa, con un criterio que contemple la pluralidad de elementos que posee

8. Una vasta referencia a estos pronunciamientos aparece en la obra de R. Mercado Luna, *Der. Const. Pcial*, op. cit., Cap. XII, punto 2: Doctrina de la Corte Suprema: su evolución, pág. 149 y ss.

el Estado o el ente descentralizado, que permitan suplir el trabajo que se efectúa con el bien de que se trata. Lo importante es congeniar el interés general de no resentir el normal funcionamiento o la actividad esencial del organismo público, con el interés particular de obtener el resarcimiento que por derecho le corresponde. La interpretación amplia, que entiende que todos, o casi todos, los bienes y fondos dinerarios con que cuenta el Estado (provincial o municipal) son indispensables para el cumplimiento de su objeto esencial, es exagerada, y en nuestro derecho público local impediría ejercer cualquier acción para hacer efectiva la responsabilidad estatal. Distinto es interpretar de tal manera la situación, con el hecho de distinguir que un organismo oficial tenga (como ocurre frecuentemente) un bajo presupuesto. Esto último no es óbice para hacer efectivo el crédito del accionante, que en su caso deberá saldarse en forma fraccionada, sobre los remanentes no indispensables para el cumplimiento de los fines y servicios esenciales.

Al final, se ha previsto una fórmula sencilla, contundente y sumamente apropiada para encasillar la cuestión en el esquema legal presupuestario en que debe moverse el Estado: el órgano legislativo debe autorizar los créditos necesarios para dar cumplimiento a la sentencia. Este precepto se cumple generalmente a través de la previsión presupuestaria de un rubro destinado al cumplimiento de pagos de sumas ordenadas por sentencias judiciales firmes, agotado el cual la partida puede reforzarse mediante el mecanismo autorizado legalmente. El problema, obviamente, del que se quejan de continuo los acreedores y sus patrocinantes, es la escasez de esa partida, que se agota tempranamente. Esto ha llevado en varias ocasiones a decisiones judiciales bastante temerarias, de disponer traba de embargos sin cerciorarse previamente de la aplicación que se hace de los fondos o bienes afectados. El equilibrio y la racionalidad de las autoridades judiciales y de las administrativas deben exponerse al máximo en este tipo de situaciones, para no afectar, con la aplicación descarnada del texto magno, el derecho inalienable del particular de satisfacer su acreencia, o para no hacer ilusorio el mismo (es decir, denegar en la práctica su derecho), a la vez que salvaguardar el interés general.

Ciertamente éste ha sido uno de los temas más debatidos en la última reforma de nuestra Carta magna. Hubo una adhesión conceptual de los partidos opositores al oficialismo mayoritario, pero con reservas sobre los alcances del instituto. El Conv. R. Ceballos proponía, con acierto aunque puede dejarse su propuesta para la ley reglamentaria (y sería bueno tener en cuenta esta intervención que aludimos), que se dejara expresado una serie de prioridades para el pago, prefiriendo «las deudas por haberes, asignaciones familiares, contribuciones a obras sociales y demás componentes del salario». Denunciaba también que proviniendo de fondos coparticipables el grueso de los ingresos de la Provincia, prácticamente se estaría imposibilitando a los particulares ejercer sus acreencias. Por su parte F. Rejal defendió la posición del bloque de la mayoría argumentando la lógica previsibilidad que debe tener el Estado en el manejo de sus fondos y la necesidad de preservar la asignación pre-establecida de aquellos recursos que devienen imprescindibles para el andamiaje de la maquinaria estatal, en sus roles insoslayables. Por lo tanto la norma no resulta tanto de protección del Estado en cuanto persona de derecho público, sino de protección de los ciudadanos en general, cuya provisión de servicios esenciales podría verse afectada.

Antes de la última reforma, que alcanzó como vimos a este mandamiento constitucional, se había sancionado la Ley N° 6.388 (*el 4/12/97, promulgada por Decreto N° 1.294 del 16/12/97 y publicada el día 17/02/98*), que si bien ha quedado desfasada en el tiempo, al mantenerse en vigencia puede ser considerada reglamentaria del Art. 15° C.P. Sin embargo, su texto debe ser revisado, para una necesaria adecuación. Declara inembargables por su carácter indispensable a los fondos afectados presupuestariamente a: el pago de gastos de funcionamiento, pago de salarios y ejecución de obras y servicios públicos (en este último caso también son inembargables los bienes); prevé que el cumplimiento de las sentencias condenatorias se atenderá con la partida del presupuesto anual destinada al efecto, y que agotada la misma, la Función Ejecutiva deberá tramitar su ampliación por una nueva ley (el nuevo Artículo 15° autoriza a que se proceda «mediante el trámite previsto por ley», por lo que no será indispensable una nueva intervención de la Cámara).

Son inembargables en todos los casos los bienes destinados a los servicios de asistencia social y educación. Un elemento más que

demuestra la tendencia a garantizar el asistencialismo por parte del Estado como arista de su concepción social (mal interpretado, o mejor dicho aplicado según conveniencias políticas, por algunos gobernantes); y muy importante en cuanto se refiere a la protección del proceso educativo, al menos en cuanto se refiere a los elementos materiales para su ejercicio. La veda alcanza entonces a cualquier bien que se encuentre ya afectado o que ha sido adquirido con destino a estos servicios fundamentales.

9. LA GESTIÓN DE NEGOCIOS: Con anterioridad a la organización constitucional, la Provincia de La Rioja, como la mayoría de las provincias históricas argentinas, delegaban en Buenos Aires su representación y gestión de negocios a escala internacional. Con el advenimiento de la Constitución, el gobierno federal asumió la representación del conjunto de las Provincias Unidas, pero obviamente dentro del marco de las competencias delegadas. Es decir que las Provincias continuaron manteniendo su potestad de relacionarse directamente con Estados u organizaciones públicas extranjeras, aunque de un modo más restringido. Aunque el asunto resultaba debatido, la reforma de 1.994 lo clarificó totalmente: «las provincias ... podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional» (Art. 124º C.N.). A su vez pueden también «celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal». Esta norma era la única que contenía el texto primigenio, con el número 107º, y que se ha mantenido, con el número 125º, con lo cual podría decirse que se ha integrado la normativa, y ninguna duda persiste sobre la facultad de cada Provincia de relacionarse institucionalmente y por medio de tratados (convenios, actos, acuerdos o cualesquiera de las ambiguas denominaciones que suelen usarse) con entes públicos extranjeros.

No obstante aquella divergencia interpretativa los Convencionales de 1.986 fijaron con total determinación la facultad

de la Provincia de asumir su propia gestión de negocios (políticos, comerciales, sociales y de cualquier naturaleza) en el orden internacional, para la satisfacción de sus intereses, «sin perjuicio de la política exterior delegada al gobierno federal» (adelantándose como se ve a la fórmula que más tarde adoptaría el texto nacional). La única fundamentación vertida en el debate fue que este Artículo 16° C.P. (como el siguiente) se inscribe dentro del marco de la reafirmación de la autonomía provincial.

Asimismo, y como corolario del entonces Art. 107 C.N., la Provincia puede celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones a nivel bilateral con otras provincias o regiones del país, e inclusive con la Nación misma. Esta atribución resulta muy útil para el desarrollo de las áreas, materias o finalidades específicas que la Provincia quiera lograr en forma preponderante. Ayuda a las Provincias a volcar esfuerzos mancomunados en proyectos de interés común que se consideran prioritarios, o acaso privativos de una determinada región, y que el gobierno federal puede no haber asumido como de tratamiento primordial o ser de su competencia. El desarrollo regional y la responsabilidad que cada gobierno de Provincia asume de procurar las mejores acciones para el progreso de su pueblo requieren de la facultad de poder relacionarse institucionalmente, y comprometerse formalmente, por medio de acuerdos entre partes, por lo que su habilitación expresa es saludable, por útil y necesaria.

El Art. 17° C.P. entra finalmente en una casuística cuya introducción en la letra constitucional solo puede encontrar acierto si se entiende que los Convencionales los consideraron temas de vital importancia. En realidad lo son, pero más allá de ello, era innecesario designarlos. En particular, dice el Artículo, podrá acordar con la Nación sobre coparticipación de impuestos (sobre este tema el nuevo Art. 75° inc. 2° C.N. establece que dicha coparticipación se hará a través de una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a través de una compleja ingeniería de derecho federal. En el Congreso, requiere de mayorías especiales, y además la aprobación posterior de las provincias, que por ende no solamente entenderán en su propia negociación sino que, de algún modo, podrán expedirse sobre su conformidad con lo acordado por la Nación con las otras

provincias); compensación de los efectos negativos de la política económica nacional (diversas medidas se tomaron encausándolas por esta vía, como las contenidas en el Acta de Reparación Histórica, durante el gobierno del Presidente Menem, o los regímenes de promoción industrial; la C.N. por su parte prevé como facultad del Congreso promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, Art. 75° inc. 19°); participación en todo órgano que administre facultades concurrentes (como será por ej. el previsto en el Art. 75° inc. 2° C.N. citado, que establece que la ejecución de sus cláusulas estará a cargo de un organismo fiscal federal, en cuya composición deberá asegurarse la representación de todas las provincias), regímenes concertados y empresas interjurisdiccionales o del Estado nacional que exploten recursos en nuestro territorio.

Los Municipios por su parte, atento su condición de personas jurídicas de derecho público (Art. 33° C. Civil) pueden también relacionarse con otros Estados u organizaciones públicas por medio de convenios, pero siempre que los mismos se refieran a su estricto ámbito de competencias y que no interfieran, lógicamente, en materias ya regladas y/o acordadas por la Provincia y la Nación. Esta opinión no es pacífica. Hay quienes opinan que si la Constitución de una Provincia no autoriza a sus municipios, éstos carecen de la facultad de celebrar acuerdos, ya que siendo el Estado provincial el depositario del poder, y no habiéndolo delegado expresamente a sus componentes político-administrativos internos, están imposibilitados de ejercerlo. Este pensamiento es cercenatorio de la facultad de los municipios de ejercer su autonomía y realizar por sí todas las acciones necesarias para el progreso y bienestar de sus ciudadanos. Siempre, vale reiterarlo, dentro de la esfera de su competencia. Es decir que los Arts. 16° y 17° de nuestra Constitución no son limitativos, ni otorgan con carácter exclusivo a la Provincia las facultades de gestión de negocios.

10. INTERVENCIÓN FEDERAL: El Gobierno Federal puede intervenir el territorio de una Provincia (por ley del Congreso, o decreto presidencial si el órgano legislativo se encontrare en receso, *Arts. 6° y 75° inc. 31 C. N.*) por sí mismo, para: garantizar la forma republicana

de gobierno o repeler invasiones extranjeras; también puede hacerlo a requerimiento de las autoridades provinciales (incluido en ambos casos la ciudad autónoma de Buenos Aires) cuando hubieran sido depuestas por sedición (levantamiento interno de sus propios habitantes, con o sin ayuda externa) o invasión de otra provincia (previsión que hoy en día puede parecer extrema, pero que hacia 1.853, y por mucho tiempo más, entraba perfectamente en el abanico de posibilidades que otorgaba la situación política del país).

La Constitución Nacional no contiene disposiciones especiales sobre las facultades del interventor, extensión de su actuación, legislación aplicable, etc., cuestiones que se regulan generalmente en el dispositivo que ordena la intervención. Sin embargo, los actos que el comisionado federal realice en el territorio intervenido pueden encontrar regulación general por parte de la Constitución provincial del lugar donde vaya a actuar. Esta facultad de las provincias, ejercido como en nuestro caso de modo racional, es absolutamente compatible con el diseño del texto nacional; quién dispone la intervención y su finalidad, designando y dando instrucciones generales al interventor es el Gobierno Federal, pero las provincias pueden, en su máximo instrumento jurídico solamente, determinar el marco dentro del cual podrán desarrollar su función, el que en ningún caso será incompatible con el objetivo de la intervención ya que si a priori la fuera (por ejemplo disponiendo que el interventor solo puede ser elegido por los ciudadanos de la provincia, o que debe ser nacido en la provincia), la norma contenida en la Constitución provincial sería inconstitucional. Por otra parte, es evidente que esta facultad no se extiende a los órganos constituidos locales, ya que éstos, en vista de una posible intervención, podrían pretender su regulación y/o limitación a través de normas dictadas por ellos mismos, que aunque carentes de validez, generarían confusiones y posiblemente necesitarían de declaraciones judiciales de invalidez, con las consecuentes demoras en el ejercicio de la plenitud de sus facultades por el interventor. En este sentido, y como única observación a nuestro Art. 18º, se condiciona la validez de los actos del interventor a las leyes provinciales vigentes, lo que en principio es correcto, salvo que esas leyes hayan sido dictadas, como recién se dijera, para obstaculizar la actuación del interventor.

El Art. 18º C.P. comienza diciendo que los actos que el agente del Gobierno federal ejecute en nuestra Provincia serán exclusivamente administrativos, salvo los que deriven del estado de necesidad. La Constitución peca por ambigüedad en este punto. Porque el interventor se expedirá a través de decisiones que en lo formal tienen el carácter de actos administrativos siempre, sea cual fuere el contenido o materia de los mismos. Pero lo que pareciera que el Constituyente ha querido es limitar la actuación del interventor a decisiones relacionadas con la mera administración de la Provincia, y evitar que el mismo tome medidas políticas de fondo, que pudieran afectarla o comprometerla. Porque indudablemente el interventor puede, y hasta en algunos casos deberá hacerlo, tomar medidas de carácter político o social, o que trasciendan la mera administración; y siempre que sean consecuencia de, o que reflejen, el «estado de necesidad», y sea imprescindible adoptarlas para el encauzamiento institucional de la Provincia. En todos los casos, las medidas deberán ser congruentes con los preceptos de la Constitución y las leyes de la provincia (en este último supuesto, en las condiciones ya analizadas, de que no hayan sido dictadas adrede para obstaculizar la acción del interventor, que en tal supuesto deberá accionar judicialmente para evitar su aplicabilidad).

Cabe detenerse no obstante en la redacción del segundo párrafo del Art. 18º C.P. Después de sentar el principio de que los actos del interventor sólo serán válidos si estuvieren conformes a la normativa local imperante, dice que su nulidad podrá ser declarada a instancia de parte. Debe tenerse presente que todos los actos administrativos regulares gozan de la presunción de legitimidad, y tienen por tanto ejecutividad y ejecutoriedad inmediata, pero la condición para ello es su adecuación a las normas superiores. La falta de adecuación determina su nulidad, la que solo puede declararse por los jueces, los que podrán expedirse de oficio (pero solo en una causa judicial traída a su conocimiento) si la violación es a la Carta Magna, pero no si las afectadas fueren leyes provinciales, donde deberá mediar un requerimiento específico en tal sentido (Art. 72º inc. d) del Código de Procedimientos Administrativos, Ley N° 4.044). Los actos nulos pueden ser revocados en sede administrativa si el vicio es manifiesto o en los demás supuestos del Art. 93º C.P.A.; pero no es el caso

detenemos en esta sistemática, sino dejar aclarado que a pesar de la severidad del precepto, los actos del interventor que no se adecuan a la Constitución y/o a las leyes de la Provincia son nulos, pero esa nulidad debe declararse, sea en sede judicial o administrativa.

La Constitución prevé asimismo que ninguno de los gastos en remuneraciones, viáticos y demás adicionales que pudieren percibir tanto el interventor como todos sus colaboradores en el ámbito ejecutivo, será abonado por «el Gobierno de la Provincia». No obstante la ambigüedad en que incurre el texto, debe entenderse que los gastos de referencia no serán afrontados con recursos del erario provincial, aspecto que, en todo caso, deberá tener presente el Gobierno Federal al momento de decidir la intervención, destinando los fondos necesarios para cubrir este gasto, ya que cualquier acto destinado a esta finalidad efectuado por el comisionado federal debe reputarse jurídicamente inexistente, por transgredir en forma grosera una clara prohibición del máximo estatuto jurídico de la Provincia (Arts. 49º inc. a) y 73º Ley Nº 4.044).

Además, los funcionarios y empleados designados por la intervención quedarán en comisión el día en que termine la misma. Aquí el alcance es mas amplio que en el tema anterior, puesto que no solamente abarca a funcionarios y empleados del Ejecutivo, sino a todas las funciones del Estado provincial. En el caso de los sueldos, el Constituyente designó taxativamente los cargos alcanzados por la prohibición, pero en este punto habló de los funcionarios y empleados en general que, habiendo sido designado por la intervención en cumplimiento de su finalidad específica, lógicamente deben cesar con ella, o en todo caso quedar a la espera de una confirmación o mejor dicho de una designación regular por parte de los órganos provinciales competentes, con arreglo a la normativa común. Si la intervención se hubiera extendido a la Función Judicial, por ejemplo, reemplazándose a los miembros del Tribunal Superior, jamás podrían pretender quienes han sido designados por un procedimiento distinto que el regulado por la Constitución, tener un mandato con vigencia durante el funcionamiento regular de las instituciones previstas por ésta. Terminada la intervención, cesan las causales que la motivaron y las razones que llevaron a seguir un trámite excepcional para las

designaciones, que por ende quedan sin efecto a partir de la normalización del orden institucional. No obstante, es recomendable que el Gobierno local ya regularmente constituido declare de manera expresa este cese (si no lo hizo el interventor al salir) y como o quién habrá de cubrir el cargo vacante, si el cargo persistiera.

Los actos emitidos hasta ese momento son plenamente válidos, si se ajustaron a la legislación provincial y al marco de competencias otorgado por el Gobierno federal al ordenar la intervención.

11. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES: La Constitución provincial contiene una profusa cantidad de normas referidas a garantías para los habitantes de la provincia, frente a la actuación de agentes y organismos estatales. En muchas de ellas se repite, innecesariamente, como lo viéramos, garantías ya establecidas por la Constitución Nacional para todos los habitantes de la nación. En otros casos, se observan algunas incoherencias en la regulación, como por ejemplo, de la privación de libertad.⁹ Pero en general puede decirse que el tratamiento efectuado fue completo e introdujo concepciones modernas que vigorizan la protección constitucional a los individuos.

a) **LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS:** El Art. 19º C.P., primero del Capítulo II – Derechos y Garantías, se titula Derechos humanos. Quizás la denominación sea un tanto inadecuada, ya que el concepto de los derechos humanos y el tratamiento de su problemática, excede largamente la temática y regulación que se establecen en el artículo, aunque este se refiera en concreto a dos de los ejes de la materia. En primer término, se efectúa un reconocimiento positivo del derecho natural de los hombres que «son por su naturaleza libres e independientes y tienen derecho a defender su vida, libertad, reputación, integridad moral y física y seguridad individual». Es una reafirmación de la concepción occidental, cristiana y social de la

9. El Capítulo II prácticamente no fue abordado en la discusión en particular, dado el escaso tiempo que tenía la Convención para avanzar en el tratamiento del articulado. Solo se dio una fundamentación global del Capítulo, y se discutieron muy pocos artículos.

Constitución. El hombre es por sí mismo una institución jurídica cuya compleja integridad y diversidad está asegurada, garantizada, por el Estado. Los principios que abundan en el texto, tanto como los derechos que se consagran, devienen de su naturaleza libre e independiente, a lo que se añade el reconocimiento de su integración social. La Constitución Nacional, a pesar de su férrea defensa de derechos fundamentales de los individuos, no contiene una declaración de este tipo, que tiene en mira al ser humano y procura una definición del mismo frente al ordenamiento positivo (*se ha discutido la facultad de las provincias de ampliar el sistema de derechos que emana de la Constitución Federal. Comparto la opinión de G. Bidart Campos: las provincias pueden hacerlo... en el caso de derechos cuyo sujeto pasivo es la provincia, es ésta la que asume por decisión suya obligaciones más gravosas a su cargo para satisfacer con su cumplimiento, mejores contenidos en los derechos emanados de la Constitución Federal, o más derechos respecto de los que ésta exige al derecho provincial. Manual de la Constitución reformada. Ed. Ediar, Bs. As. 1996, T. I, págs. 510/512. Lo mismo puede decirse respecto de las garantías*). Algunos autores dirán que la concepción del hombre surge de los derechos consagrados, pero indudablemente la claridad de su manifestación explícita contribuye a fortalecerla, a despejar cualquier duda, sobre todo en el rigor del deber de su respeto a ultranza.

Esta declaración positiva, novedosa también en el ámbito del derecho público provincial, impregna a todas las normas que en la Constitución tienden a proteger a la persona, y debe tomarse como principio rector en el actuar cotidiano, primordialmente, de quienes ejercen una actividad pública, relacionada más que cualquier otra con dicha protección, desde las fuerzas del orden hasta los jueces ordinarios. Por ende, siempre que se trate de decidir medidas tendientes a la defensa del orden público, sean éstas de carácter general, o para un caso particular, debe tenerse presente la concepción que de cada individuo tiene la Provincia de La Rioja. Más allá de sus derechos, aún los de raigambre constitucional, importa la concepción del hombre que todos los habitantes de la Provincia, pero en especial sus agentes públicos, deben respetar. (*Cuando se trata de derechos y hablamos del «Estado», abarcamos con la expresión a la sociedad en su conjunto, autoridades y*

habitantes, mientras que cuando se trata de garantías, nos referimos a las autoridades, ya que estas se otorgan para la defensa de las personas. El respeto de un derecho podemos exigirselo a cualquiera, pero el cumplimiento de una garantía lo exigiremos ante las autoridades públicas).

Luego de la declaración genérica, la Constitución establece un mandamiento específico sobre la materia, prohibiendo la creación de organizaciones oficiales especiales, que amparándose en la finalidad de proteger la seguridad pública, violen o atenten contra los derechos humanos.¹⁰ Estas organizaciones especiales suelen actuar, aún en regímenes democráticos, bajo un halo de impunidad, gracias a su supuesta importancia para el Estado, por el objeto de su creación y funcionamiento. O al menos reciben un tratamiento diferente frente a los abusos cometidos. De allí que resulte encomiable esta previsión del Constituyente, por la cual la óptica de los encargados de juzgar sus acciones deberá transformarse desde la permisividad hacia lo riguroso. Estas organizaciones, más que las ordinarias del Estado, deben tener especial cuidado en el respeto a los derechos humanos, y las violaciones que sus agentes cometan deben ser reprimidas con mucha más severidad, dada su mayor responsabilidad. No es ésta una intromisión en cuestiones penales, ajenas al ámbito de regulación provincial, pues a mi entender se trata de un criterio orientativo para el juzgador a la hora de formar su sana crítica.

Finalmente, el Art. 19º C.P. establece un criterio amplio de responsabilidad frente a la comisión de hechos de tortura. Sin confundirse con la definición de tipologías delictivas (aunque en un margen de deslinde de competencias muy difícil de definir y más aún de sostener como correcto), el Constituyente ha fijado una responsabilidad solidaria, por acción o por omisión, tanto para los funcionarios superiores como para los inferiores involucrados. Por acción, alcanza a la autoridad que ordene, ejecute o instigue una tortura

10. Vale reiterar que los Constituyentes utilizaron esta expresión en consonancia con el alcance que de ella imperaba en la época, referido a la libertad ambulatoria e integridad moral y física, frente a atentados contra esos derechos cometidos por agentes estatales de las fuerzas policiales, militares o de otras organizaciones estatales que tuvieran por objeto la persecución y/o represión ilegal de individuos.

(concepto que comprende a los actos crueles o degradantes) y por omisión, a la que lo consienta (es decir que, teniendo conocimiento del hecho, o debiendo tenerlo en razón de su cargo, no realice todas las acciones que estén a su alcance para impedirlo) o encubra. Los agentes inferiores, por su parte, no pueden escudarse en la obediencia debida, es decir que en ningún caso podrán proceder a realizar actos de tortura, aún mediando orden expresa en tal sentido por parte de un superior jerárquico. Estas órdenes se consideran jurídicamente inexistentes y por lo tanto ninguna sanción puede aplicarse válidamente al inferior que se niegue a cumplirlas. Por el contrario, la sanción se aplicará para el caso de que las cumpla.

Se consagra lógicamente la responsabilidad estatal, que a tenor de lo prescripto, debe tender a la reparación integral del daño causado. Esto es, no solamente a una indemnización dineraria, sino también a un reconocimiento de sus derechos conculcados no susceptibles de apreciación pecuniaria.

Cabe acotar que la responsabilidad de garantizar el respeto por los derechos humanos y de responder en caso de violaciones es concurrente con el Estado Nacional, pero asumida individualmente por éste frente a la comunidad internacional. Es decir que frente a una denuncia concreta, y de comprobarse la responsabilidad de los agentes estatales intervinientes, pertenezcan estos al ámbito nacional o provincial, la República Argentina se hará cargo de la reparación que corresponda (Convención Americana de Derechos Humanos), pero si el culpable es un agente estatal local, la Nación podrá repetir de la Provincia las erogaciones que hubiere realizado por el hecho.

b) PRESUNCIÓN DE INOCENCIA: A las garantías del proceso penal que para todos los habitantes de la Nación consagra el Art. 18° C.N., nuestra Constitución provincial ha agregado otras, formadas la mayoría en la doctrina de jueces y autores especializados, y otras emanadas de la doctrina de la propia ley, que tratándose de una materia delegada, es de origen federal: el Código Penal.

Todo habitante es siempre inocente, y mantiene dicho estatus mientras no exista una sentencia judicial firme, dictada por un juez competente luego de un proceso legal en sede penal o también civil,

dado que, atento la naturaleza de la norma, puede interpretarse la misma como una garantía amplia, abarcativa tanto de los delitos penales como civiles. Aunque por lógica, especialmente en el ámbito penal, debe esperarse que la sentencia esté firme para la configuración de la culpabilidad, esta norma tiene una gran repercusión psicológica, sobre todo en cuanto a la consideración que de un imputado tiene por lo general la sociedad. Asimismo resulta importante del tratamiento que se aplique a la persona si ésta se encuentra detenida.

En realidad, no observo otra aplicación práctica de la cuestión (para su inclusión en el ordenamiento local). No puede decirse que la formulación de esta norma vaya a influir en el ánimo de los juzgadores, ya que estos deben basarse en pruebas contundentes, recibidas en el proceso, para fundar su decisión de culpabilidad. Y tampoco frente al trámite mismo, donde incluso puede darse la paradoja que una persona, presumiblemente inocente, puede encontrarse detenida, sea en prisión preventiva y a la espera del juicio (si se trata de un delito no excarcelable, o atento las condiciones personales del imputado) o sea que haya sido condenado en primera instancia, a pena privativa de la libertad, aún cuando la sentencia hubiere sido recurrida en Casación, es decir no se encontrare firme aún.

El pronunciamiento de culpabilidad debe provenir de un juez natural competente, tanto en razón de la materia (habilitado para actuar en el fuero de que se trata), como del territorio (de conformidad al lugar de comisión del hecho, o por la conexidad de delitos, según las prescripciones del código de rito penal local); y debe dictarse después de un proceso realizado de conformidad a los procedimientos reglados para cada tipo de juicio.

El Art. 22º C.P., que se refiere a las detenciones anteriores a la sentencia de culpabilidad, fue reformado en 2.002 enfatizándose que la privación de libertad tiene carácter excepcional, y enrolando a nuestro ordenamiento en las corrientes orientadoras de la actividad represiva que se inclinan por evitar el encierro como método para posibilitar o facilitar la actividad juzgadora, y potencialmente sancionadora, del Estado. Los jueces deben analizar las normas que autoricen la privación de libertad con criterio restrictivo, para disponerla la Constitución les

ordena que requieran que se lleve ante ellos «elementos de convicción suficientes» que atestigüen la participación de una persona en un hecho ilícito. Tales elementos, y sobre todo la palabra *suficiente* empleada por la norma, debe analizarse en el contexto de la etapa procesal en que la causa se encuentra, que es investigativa. Debe entenderse en el sentido de que sean aptas para formar una idea acabada que sustente una sospecha fundada de participación delictiva. Y no como una prueba absoluta y definitiva, ya que su «suficiencia» como tal será objeto de análisis posterior, ya en el desarrollo del juicio y con el cotejo del propio involucrado. De otra manera, estaríamos en presencia de obstáculos insalvables para la investigación y esclarecimiento del caso.

A su vez, esta semiplena prueba de culpabilidad (así la denominaba el texto anterior) para fundar la orden de detención es claramente distinta, a mi juicio, de «los elementos de convicción suficientes» que deben asistir al juez para presumir la culpabilidad del imputado y así fundar el auto de procesamiento (Art. 327 C.P.P.). La voluntad del legislador fue la de evitar al máximo detenciones arbitrarias, instintivas o decidida rápidas e irresponsablemente por el juez actuante, y por eso su exigencia; pero es indudable que solo puede reclamarse al instructor indicios bastantes, sólidos, pero nada más que indicios, o presunciones objetivas, y no una convicción total sobre la participación del involucrado, la que solo podrá formarse con el desarrollo de la investigación.

Es notable la preocupación del Constituyente por mantener la libertad de las personas como regla de actuación (dentro de límites razonables, como se ha dicho), ya que insiste, cuando expresa que la privación procederá solo cuando sea «absolutamente indispensable para asegurar la investigación y la actuación de la ley»; además, en todos los casos debe disponerse por orden escrita y fundada de juez competente. Aquí se presenta una problemática difícil de superar, desde mi punto de vista, dado la amplitud con que se ha expresado nuestra Carta magna. Y es en lo atinente a la vigencia de la facultad de la autoridad policial (por ende, de la Función Ejecutiva) de producir privaciones temporarias de la libertad ambulatoria de las personas en aplicación del Código de faltas (y sus leyes complementarias, como la Nº 7.191, de expendio de bebidas alcohólicas, por solo mencionar

alguna). Pareciera que no existe margen para esta potestad, dado que el Art. 22º C.P. no utiliza una denominación técnica para la coacción, que pudiera encasillarla y a la vez posibilitar encuadrar en otra denominación a la dispuesta por la Policía administrativa. Esto ocurriría si se hubiera utilizado la expresión «detención» por ej., en el texto constitucional, con una connotación y definición técnica diferente a la simple aprehensión, para facilitar que se recurriera a ésta en la actuación policial. Pero no es así. Y si así lo fuera, vale recalcar que se estaría incurriendo en un virtual engaño, o encubriendo a sabiendas un equívoco, pues conocemos que por los plazos que la ley de faltas establece, a veces esa «aprehensión» o «demora» deja de ser tal, y es una verdadera detención. Entonces, la única posibilidad de encontrar viabilidad para el andamiaje es interpretar que la expresión «juez» a la que apela la Constitución es «amplia» (eufemismo con que suele justificarse la diversidad hermenéutica), y que da cabida a que la autoridad policial sea considerada *juez de la causa contravencional*. Pero si más adelante este mismo párrafo del Art. 22º señala que la interpretación de la norma debe ser restrictiva, entonces, ¿qué margen queda para la alternativa?

En realidad, el único caso autorizado constitucionalmente para que la Policía detenga (aprehenda, dice el texto, siempre celoso) sin orden previa de un *magistrado* es la flagrancia, pero éste debe ser anoticiado de inmediato, con constancia de los antecedentes del reo.

El Estado ha asumido además la obligación de garantizar la asistencia letrada de una persona que se encuentre imputada por un hecho delictivo (se supone que es tal, pues el Artículo no contiene referencias a causas contravencionales), sea ante las diligencias judiciales y/o policiales que se realicen en la causa, con un asesoramiento jurídico que se podrá (tendrá que) convertir en patrocinio si la persona no designó un abogado particular.

La presunción de inocencia del Art. 22º C.P. se complementa con el principio, impuesto como metodología o como guía para la formación del criterio de los jueces, de que, para el caso de existir la más mínima duda entre la culpabilidad o inocencia del imputado, deben pronunciarse obligatoriamente por su inocencia («in dubio pro reo», Art. 23º C.P.). O lo que es lo mismo decir que su ánimo, basado

en las pruebas traídas a su conocimiento, debe estar plenamente consustanciado con que la persona acusada es realmente culpable, para poder declararla de tal modo, cualquiera sea la etapa del proceso penal (que consta fundamentalmente de dos, la introducción de la causa y el debate o juicio propiamente dicho).

Estos artículos les dan entonces rango constitucional a reglas que hasta antes del proceso de reformas provinciales iniciado en la década de los ochenta figuraban en los códigos procedimentales, a instancias de la doctrina de autores, como los Arts. 2º, 4º y 6º de nuestro C.P.P, el último de los cuales se refería ya a la regla del segundo párrafo del Art. 23º C.P.: la obligación de interpretar la ley penal en forma restrictiva y la prohibición de aplicarla por analogía.

En todos los casos anteriores, tratándose de cuestiones relativas a la actividad del juez, son de naturaleza procesal y por tanto reservadas a la competencia local, pero la disposición que ordena la aplicación, aún con efecto retroactivo de la ley penal más favorable al imputado con que finaliza el Art. 23º C.P., es materia federal, porque se refiere a la pena aplicable, y está regulado en el código de fondo, Art. 2º.

c) LA DETENCIÓN DE PERSONAS: Sobre la detención de personas, sus requisitos y formalidades, se han dictado varias normas, sin lograr una sistemática que permita una adecuada coordinación, y a raíz de ello, produciendo lagunas e incongruencias en lo normado.¹¹ Procuraremos entonces ordenar e integrar el sistema estructurado por el Constituyente.

Ninguna persona puede ser detenida sin orden emanada de autoridad competente. La detención se asimila a estos efectos a cualquier restricción a la libertad ambulatoria, es decir que no es necesario que se conduzca a una persona a una dependencia policial para que se la considere «detenida» o arrestada, basta que su libertad haya sido restringida, coartada o aún meramente amenazada por una

11. Recuérdese la falta de discusión en particular de esta parte de la Constitución, cuyos artículos fueron aprobados sin tratamiento en el recinto, por el apremio de la Convención de cumplir con los plazos para finalizar su tarea.

autoridad pública, sea cual fuere el lugar donde la persona sea conducida, reclusa, incluso su propia casa.

La detención debe haber sido ordenada por autoridad competente. Este es un punto crucial. A la luz de la reiteración de preceptos que contiene la Constitución, estimo que dicha autoridad es solamente un juez, y no cualquier juez, sino aquellos investidos de jurisdicción en materia penal. (Art. 22º: «...Nadie es privado de su libertad... sin orden escrita y fundada de juez competente...»; Art. 24º: en caso de «aprehensión, arresto, detención o prisión preventiva» ...se dará cuenta en forma inmediata al juez competente»; «con la privación de la libertad ...se labrará un acta ...donde constará ...el magistrado interviniente»). La jurisdicción penal se extiende al conocimiento tanto de los delitos como de las faltas cometidas en el territorio de la Provincia, excepto las causas de jurisdicción federal (Art. 24º C.P.P.). Esta interpretación deviene importante cuando se trata de verificar la constitucionalidad de las detenciones producidas por la policía administrativa local, que aduciendo la existencia de contravenciones, y erigiendo a los jefes de comisaría como «jueces» de faltas, producen detenciones que inclusive pueden prolongarse por varios días, como ya lo comentáramos. Estas medidas y las normas que las autorizan, aparecen entonces, en este marco, netamente inconstitucionales. Solo una autoridad judicial, investida de jurisdicción penal, en el sentido amplio aludido, puede ordenar una detención, o ratificar la que se haya producido en caso de flagrancia en el delito o la contravención. Tampoco puede decirse que la Constitución se esté refiriendo a privaciones de libertad originadas o relacionadas únicamente con delitos, ya que al hablar de la privación el Constituyente prescinde de las razones que la motivaron y se refiere a las condiciones de viabilidad de la misma para que resulte ajustada a derecho. Si se entendiera, por el contrario, que la Constitución solo legisla una detención motivada en la comisión de un hecho delictivo, se caería en dos contradicciones, si bien opuestas, una de notoria gravedad: que nada legisla sobre detenciones por razones políticas, por ejemplo; la otra, que no podría detenerse a nadie sino por delitos. Ambas conclusiones son igualmente erróneas (aunque ya he expresado mis dudas sobre el segundo caso); por un lado prohíbe todo tipo de detención que no se funde en una

causa legal (y las políticas obviamente no la tienen), y por otro, entre esas normas se encuentran las leyes de faltas, ergo, puede detenerse a una persona por falta o contravenciones. Pero la autoridad que ordena la detención debe ser siempre un juez, investido, vale reiterarlo, de poder, de jurisdicción para actuar en materia penal (sea delictiva o contravencional).

En la actualidad, el Código de faltas provincial otorga a la Policía de la provincia la atribución de detener (y no importa la denominación que se utilice, ya sabemos que se trata de una privación de libertad susceptible de prolongarse en el tiempo), de fijar la sanción contravencional (equis cantidad de días de «arresto»), y ubica a la autoridad jurisdiccional en un plano revisor, vía apelación ante el Juzgado de Instrucción y Correccional. Para encajar en el modelo constitucional, y a la vez contar con un servicio cuya característica esencial es la agilidad y disponibilidad permanente, es conveniente la creación de un (o más) Juzgado con competencia exclusiva en lo correccional, con características de trabajo sustancialmente distintas a las prácticas del foro local, que se convierta en la autoridad decisoria en la materia.

La orden emanada del juez penal debe tener las formalidades exigidas por la ley. En principio, la orden es escrita, conteniendo el nombre o datos del imputado que sirve para identificarlo y el hecho que se le atribuya.

Si bien el Código Procesal Penal prevé que en caso de urgencia la orden puede impartirse verbalmente, esta posibilidad ha sido abolida por el texto constitucional. Sin embargo, la excepcionalidad está consagrada: no es necesaria la orden previa en caso de flagrancia. Pero la detención debe ser comunicada de inmediato al juez competente, poniéndose al detenido a su disposición en un plazo máximo de veinticuatro horas, junto con todos los antecedentes del caso. La sensatez de la excepción exime de comentarios, ante el acaecimiento de un hecho descubierto por la Policía durante el desempeño de su labor, ésta tiene que actuar prestamente.

Un «subterfugio» que solía utilizar la Policía para detener sin orden era la «averiguación de antecedentes», por la cual se justificaba una detención arbitraria que podía prolongarse varios días, hasta tanto

se hicieran todas las averiguaciones que a la autoridad policial se le ocurriera hacer, y sin que fuera necesario que mediara ninguna causa para dicho procedimiento, ni siquiera una sospecha, sobre la persona afectada. Este resabio de poder autoritario fue abolido expresamente por el Art. 24º C.P.

El procedimiento de la detención, salvo el caso de flagrancia tiene su propia formalidad, que debe cumplirse en el momento mismo de la aprehensión: se labra un acta, donde se consigna el motivo del procedimiento, el magistrado que lo ha ordenado y el lugar adonde será conducido el detenido, que deberá firmarla, quedándose con una copia.

El texto expresa que el acta será firmada por la persona detenida «si es capaz». Estimo que esa capacidad a la que se refiere es la de poder firmar y ser consciente de este acto, y no la capacidad de actuar por sí en la vida civil.

Además la autoridad policial interviniente debe dar aviso de inmediato a un familiar del detenido, o a la persona que éste indique. Puesto que si no tuviere familiares en el lugar, y por una interpretación extensiva, tendiente a asegurar la finalidad de la garantía, que es que se conozca por personas allegadas al detenido de su situación, debe darse conocimiento a cualquier otro que lo conozca y tenga una cercanía con él, sea por lazos de amistad, trabajo, etc.; no obstante, el detenido tiene prioridad para indicar a quién se le comunicará, voluntad que debe respetar la autoridad policial. Finalmente, debe ser notificado el Ministerio Público, para que éste asuma de inmediato la defensa del detenido, si éste no hubiere designado abogado particular.

Si la detención fuese en flagrancia, todas estas formalidades deben cumplimentarse igualmente, aunque no imperiosamente en el momento y lugar de la detención. Ahora bien, la falta de cumplimiento de estos requisitos, acarrea una derivación, que a falta de determinación clara por parte del Constituyente (y sin que se haya dictado norma reglamentaria alguna), exigen de una elaboración interpretativa, así por ejemplo, podría considerarse que se trata de una detención ilegal, y ante la presentación de un habeas corpus ordenarse la liberación. Por mi parte, estimo que esta solución es incorrecta. El espíritu de la

norma es proteger a las personas ante la posibilidad de un arresto que no haya sido ordenado por autoridad competente y que sea subrepticio, desconocido por los allegados (seguramente habrá estado en mente de los Convencionales las desapariciones de personas ocurridas durante los regímenes militares, donde se desconocía cuando, donde y porqué se había detenido a alguien, y peor aún, tampoco donde se encontraba). El daño moral que se ocasiona tanto a los familiares como al propio involucrado, al desconocer los motivos concretos que guían a la Policía son enormes, y crean un estado de indefensión que convierte en víctima al detenido y su entorno. Pero esto no implica que corresponda de por sí la liberación, la que puede tener (debe tener) motivos valederos que la funden. La solución es a mi juicio la misma que la contenida en el Art. 26º C.P. cuando establece que toda medida que conduzca a mortificar física o moralmente a los detenidos hará responsable a quién la ejecute, autorice o consienta. Es decir que, ante un incumplimiento de alguna de las formalidades exigidas para la detención, la autoridad responsable debe ser severamente castigada, por haber cometido una falta gravísima a su deber de actuar conforme a la ley (suprema, en este caso), aún cuando a posteriori formalice los trámites reglados.

El requisito que no puede dejar de cumplimentarse es el de la orden de detención, en las condiciones analizadas, por cuanto su falta es causal que habilita el proceso del hábeas corpus.

Una vez detenida la persona debe ser conducida a un lugar que siempre debe ser distinto al utilizado para alojar a personas ya condenadas. Es decir que no puede cohabitar en un mismo espacio físico personas sometidas a prisión preventiva (menos aún los que hubieren incurrido en contravenciones) y los penados, y si estuvieren alojados en un mismo establecimiento, deben realizarse las divisiones que correspondieren en el edificio, para evitar el contacto. Las situaciones procesales diferentes sustentan la separación. Los penados se encuentran sometidos a regímenes penitenciarios más severos, que incluyen tratamientos de rehabilitación social obligatorios; los procesados se consideran aún personas inocentes, aunque pueden pesar sobre ellos restricciones distintas, como la incomunicación, o un sistema de protección especial a su persona.

La autoridad policial o penitenciaria que recibe al detenido debe exigir en ese momento la orden de detención, y además debe conservarla en su poder por todo el tiempo que dicha persona esté en su custodia.

En cuanto atañe a la duración de la prisión preventiva, la Constitución establece que no podrá prolongarse más allá del término fijado por la ley para la finalización del proceso, ya que el cumplimiento de este plazo provocará que el detenido recupere de inmediato su libertad. Sin embargo, la ley ritual contiene una previsión específica sobre este tema, considerando en su totalidad al proceso penal.

Hay términos para la conclusión de la instrucción y la elevación de la causa o el sobreseimiento, pero no para fijar la fecha de debate. El Art. 385º C.P.P dice que recibido el proceso, el Presidente del tribunal del juicio (segunda parte del proceso penal) citará a las partes para que comparezcan dentro del término de diez días, pero no establece un plazo para que el Presidente tome esta medida; el Art. 389º del mismo ordenamiento, que se refiere a la designación de audiencia (debate) dice que vencido el término de citación ya señalado, y cumplida en su caso la instrucción suplementaria, el Presidente fijará día y hora del debate con intervalo *no menor* de diez días, pero tampoco fija un término máximo para que esto ocurra.

Como esta situación se repite en la generalidad de los códigos procesales penales del país, se ha dictado la Ley nacional Nº 24.390, que impone un plazo máximo de dos años a la prisión preventiva, prorrogable ante situaciones excepcionales. Esta ley fue muy discutida en cuanto a la facultad del Congreso de emitirla, ya que tratándose de materia procedimental, estaría reservada al ámbito de atribuciones provinciales. La ley nacional, que en forma indiscutible se aplica para los procesos penales federales, es reglamentaria del Art. 7º, punto 5º, de la Convención Americana de Derechos Humanos, que luego de la Reforma de 1.994 tiene jerarquía constitucional. El Punto 5º dice que toda persona tiene derecho a ser juzgada *dentro de un plazo razonable* o ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Por mi parte estimo que resulta conveniente que una ley provincial adhiera a la Nº 24.390, para evitar cualquier discrepancia, y hacer posible, si

fuera necesario, la aplicación de este beneficio a favor del detenido, reglamentando al mismo tiempo la Constitución local (los jueces locales, sin embargo, la vienen aplicando sin mayores dificultades ni discusiones).

d) DEFENSA EN JUICIO: El Art. 29º C.P. repite las garantías que para la defensa en juicio de la persona y de los derechos contiene el Art. 18º de la Constitución nacional, pero saludablemente las amplía. La reforma que se introdujo en 2.002 formuló algunas precisiones muy oportunas. Respecto de los derechos, la defensa abarca tanto a los procesos judiciales como administrativos (es decir a los empleados estatales que resultan sumariados por faltas previstas en los estatutos que rigen su ámbito laboral). Y en cuanto a la declaración del imputado, hay dos principios de gran importancia. Por el primero, nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, pero tampoco contra su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos, sea el parentesco por consanguinidad o afinidad. Por el segundo, toda declaración del imputado deberá hacerse necesariamente ante una autoridad judicial competente en la causa para que tenga valor probatorio en el juicio, pero además en presencia siempre de un letrado, sea el particular elegido por el ciudadano o el oficial, cuando carezca de medios para procurarse uno. Este dispositivo tiene su finalidad específica, pero es desgraciadamente ineficaz en orden a dicho objetivo: evitar las declaraciones hechas en sede policial, sin la presencia del magistrado ni del defensor. Estas indagatorias, sobre las cuales no existe control alguno de respeto a las garantías constitucionales (porque esas garantías se prevén justamente frente a la autoridad policial) han originado en nuestra historia reciente numerosas denuncias de violaciones a derechos humanos, defendidos férreamente en el texto constitucional. Tengo expresada mi opinión de que el sistema procesal aún utilizado en la Provincia, conocido como mixto, favorece la lejanía entre la actuación judicial y la realidad cotidiana de las dependencias policiales, y su continuidad pone un manto de duda o de escepticismo a la supremacía constitucional como guía de la actividad de los funcionarios encargados de respetarla y cumplirla. Si además de ello, proliferan fallos que sustentan el veredicto en la declaración vertida en sede policial, la

situación adquiere ribetes de escandalosa en el andamiaje institucional de la Provincia.

Los abogados defensores no pueden ser molestados con motivo del ejercicio de su trabajo, norma que por la vaguedad del término elegido comprende una variedad de situaciones, lo que atenta contra su eficacia, ya que la «molestia» que el defensor puede denunciar siempre será susceptible de apreciación discrecional (si fuere de envergadura o con determinadas connotaciones, se estaría probablemente en presencia de una figura delictiva, o de su tentativa). Pero son importantes las disposiciones que impiden el allanamiento de sus domicilios y el de sus locales profesionales, habiendo aclarado la reforma que el impedimento se circunscribe a cuestiones relacionadas con el ejercicio de su ministerio, por lo tanto no rige para casos comunes en que un letrado pudiera encontrarse involucrado en actividades delictivas.

El secreto del sumario, en cuanto medida excepcional dispuesta por el juez de instrucción, no puede oponerse a las partes, es decir que los involucrados en forma personal y sus abogados, pueden tener acceso en todo momento al expediente que se está formando, aunque si esta medida estuviere en vigencia, los abogados deberán respetarla, evitando la propagación de información, la que quedará en la reserva del secreto profesional.

La incomunicación del detenido solo puede ser dispuesta por el juez de la causa y en ningún caso podrá superar un día. El texto original decía veinticuatro horas y fue modificado para evitar que esas horas se contaren de forma interrumpida, tomándose solo las de los horarios de oficina judicial, por ej. El Código Procesal Penal, anterior a la Constitución de 1.986, dispone en su Art. 217º un plazo máximo de tres días para la incomunicación, norma que ha quedado abrogada desde la nueva Carta Magna. Sobre el secreto del sumario, el Art. 214º del Código prevé que el juez podrá decretar la reserva de determinadas diligencias cuando considere que el conocimiento de las mismas puede afectar la eficacia de la investigación; las medidas así cumplidas se harán conocer a las partes dentro de las cuarenta y ocho horas de practicadas. Esta norma debe conjugarse con la prohibición fijada por la letra constitucional, en orden a los intereses que ambas

procuran resguardar. A mi criterio el mandamiento constitucional no resulta afectado si el juez, ante circunstancias marcadamente excepcionales y con fundamento suficiente, ordena una diligencia en la que las partes no intervengan (siempre que no se trate una prueba definitiva e irreproducible), pero debe reducirse el tiempo de la reserva al mínimo indispensable para permitir al juez adoptar las medidas pertinentes, sin que supere las veinticuatro horas corridas, es decir con el mismo parámetro que para la incomunicación.

El Art. 29º C.P. finaliza extendiendo la obligación del Estado de proporcionar a las personas carentes, de medios para contar con la defensa técnica de sus derechos, en cualquier jurisdicción o fuero. Por cualquier jurisdicción debe entenderse a todas las circunscripciones judiciales de la Provincia en que esas personas necesiten accionar o defenderse, y por fuero al civil, penal, etc. Esta obligación estatal es asumida por el Ministerio Público a través de la Defensoría General.

e) RÉGIMEN CARCELARIO: siguiendo los lineamientos nacionales, el Art. 26º C.P. se preocupa de la salubridad de los lugares destinados al cumplimiento de penas privativas de la libertad y su orientación para la rehabilitación, incluyendo un aspecto de alta valoración para el logro de esa finalidad, el trabajo productivo y remunerado del interno. Es fácilmente comprobable que uno de los motivos de preocupación constante de las personas detenidas, sobre todo cuando se trata de sostenes de familia, es la imposibilidad de aportar ingresos para su hogar. Por otra parte, es por todos conocida la importancia formativa del trabajo, herramienta de cultura individual y social. Es por ello que cualquiera sea el ángulo desde que se analice, esta medida del Constituyente aparece como de las más acertadas, a mi juicio, de todo el texto. Por supuesto que habrán de analizarse una serie de elementos que posibiliten la aplicación de un régimen de trabajo al interno; principalmente su conducta, que sea proclive al proceso de rehabilitación, que exhiba contención psicológica, etc. Recientemente se han intentado con éxito diversos programas laborales en el Servicio Penitenciario Provincial, datando la primera experiencia de entidad, de la década del noventa, con la construcción de viviendas en un barrio de la ciudad, luego la toma de mano de obra para las

refacciones edilicias y nuevas construcciones dentro del predio de la institución penitenciaria, los talleres de herrería y carpintería en los que se construyen y reparan elementos para su comercialización, y finalmente, los convenios con algunas empresas del sector industrial para la manufactura de productos, para lo cual el sector privado provee la maquinaria a utilizar.

Además de vigilar especialmente toda acción que mortifique física o moralmente al interno, el Art. 26° C.P. procura garantizarle un ámbito de privacidad, que si bien no puede entenderse en forma permanente, tiene por finalidad asegurar momentos de intimidad con su familia, para lo cual deben destinarse sectores especiales. Las necesidades sicofísicas que se refieren son las relacionadas con su esparcimiento y actividad física, también formadoras o integrantes de un proceso de rehabilitación ordinario, y se agregan las culturales, entre las cuales deben destacarse la oportunidad de completar sus estudios básicos. En la actualidad no solo se brinda este servicio sino también la posibilidad de encarar o completar estudios de nivel universitario, mediante la concurrencia vigilada al establecimiento superior y el destino de un ámbito físico exclusivo para el estudio, en la biblioteca penitenciaria.

El texto de este Artículo prevé finalmente la organización legal de institutos de rehabilitación y educación de menores, que la Provincia aún no ha concretado en centros de envergadura, debatiéndose diversos proyectos a partir de la prevalencia de la concepción de que en esta clase de regímenes prevalecen los efectos nocivos. Sin embargo, la creciente ola de disfunciones sociales severas que tienen como protagonistas a menores es un indicativo de la necesidad imperiosa de instaurar en nuestro medio un mecanismo y un espacio físico para el tratamiento prolongado de esos casos.

La primer referencia a cárceles en nuestras anteriores Constituciones provinciales la encontramos en la de 1.855, cuyo Art. 64° , ubicado en el Apéndice, reproduce al actual Art. 18° C.N.

12. LOS JUICIOS RAPIDOS: Haciéndose eco de la elaboración doctrinaria de jueces y autores, nuestra Constitución receptó los

procesos judiciales excepcionales y sumarísimos (de muy breve duración) del hábeas corpus, hábeas data y amparo, para la defensa de la libertad ambulatoria y de los demás derechos de raigambre constitucional respectivamente.

a) HÁBEAS CORPUS: Toda persona que haya sido detenida sin los requisitos formales establecidos en los Arts. 22º y 24º de la Constitución puede promover el juicio de hábeas corpus. Este juicio tiene una duración máxima de veinticuatro horas desde que se interpuso la demanda, de ahí su carácter de sumarísimo. También puede interponerlo aquella persona que sin haber sido detenida sufre una restricción a su libertad, o ésta fuere amenazada, en ambos casos sin que hubiere justificación alguna por parte de la autoridad actuante.

El hábeas corpus es un juicio completamente informal, no se requiere interponerlo por escrito ni contar con patrocinio letrado. Esta última aseveración es resistida en el ámbito local, basándose en las leyes que exigen la asistencia técnica para cualquier presentación judicial. Discrepo con esta posición; si bien es cierto que la asistencia técnica facilitará la actuación del juez, evitará trámites innecesarios, etc., estimo que el Constituyente ha sido contundente en su voluntad de brindar al individuo un arma de carácter judicial que puede usar por sí mismo, ante su propia apreciación (responsable, como el ejercicio de cualquier derecho o prerrogativa) de la arbitrariedad de la autoridad que actúa en su contra. La exigencia de buscar un abogado implica un costo pecuniario al que queda supeditado su inalienable derecho de defensa inmediata. Y en la práctica este aspecto es importante, si se tiene presente que los organismos oficiales encargados de asumir eventualmente la defensa de las personas carecientes de recursos pueden no encontrarse trabajando al momento de requerirlos, o residir en un lugar diferente a las cabeceras de circunscripciones judiciales. Si la Constitución dice que el hábeas corpus puede promoverse a cualquier hora, e inclusive valiéndose de cualquier medio de comunicación, es obvio que quiere dar un trámite inmediato a la causa, sin exigir que el interesado u otra persona en su nombre, salga a buscar un abogado; sumando a ello la falta de formalidades y que puede presentarse ante cualquier juez, es evidente que se ha allanado el camino para que

cualquier particular pueda presentarse directamente ante el órgano jurisdiccional.

Cualquier otra persona que se hubiere anoticiado de la detención aparentemente ilegal puede promover también el hábeas corpus, sin que necesite pedido de ayuda por parte de la víctima, ni mandato para la gestión. Si es un juez competente el que tuviere conocimiento de esta situación, debe expedir de oficio el mandamiento de hábeas corpus. Este es un precepto importante por dos aspectos: primero porque habilita la actuación de oficio del juez, y segundo porque lo exige de realizar el procedimiento regulado en el código de rito, es decir no tiene necesidad de requerir los informes, ni de realizar ninguna otra diligencia, si tiene la certeza de la arbitrariedad de la detención.

El juez del hábeas corpus será un juez de instrucción para el caso de que la autoridad actuante fuese la policía judicial o administrativa, o cualquier otra autoridad, sea de la Función Ejecutiva o Legislativa; la Cámara del crimen competente en el territorio para el caso de que dicha autoridad fuese cualquier juez letrado (que a pesar de tener este carácter puede estar violando alguna norma fundamental que asegure la libertad de las personas) y el Tribunal Superior cuando la detención, restricción o amenaza se atribuya a una Cámara, según el Art. 470° C.P.P. El juez del hábeas corpus tiene potestad suprema por sobre cualquier otro poder o autoridad pública, para realizar todas las diligencias que considere menester a fin de asegurar la libertad o que la detención se haya realizado conforme las exigencias constitucionales, y desde el Gobernador de la Provincia hasta cualquier otro funcionario o empleado público deben cumplir de inmediato las órdenes que el magistrado imparta en ejercicio de su cometido. Esta es otra muestra del inmenso poder tuitivo de la libertad ambulatoria de las personas que tienen los jueces de la provincia, en cuanto guardianes de la supremacía constitucional. El Art. 471° C.P.P. pone un término máximo de seis horas para evacuar los informes que pida el juez del hábeas corpus, pero éste puede abreviarlo. La Constitución deja para la ley la fijación de sanciones para quienes contraríen este mandamiento, ley que aún no ha sido dictada en la Provincia, pero a falta de ella, corresponde considerar al incumplimiento como una falta gravísima al deber del funcionario público, y articularse las

medidas sancionatorias que correspondan, sean éstas de carácter administrativo y/o político.

La finalidad del hábeas corpus es obtener la libertad del detenido ilegalmente, o que se le lleve ante un juez competente o hacer cesar la amenaza o restricción parcial de la libertad que padeciere la persona. Allí se agota su objeto, y por lo tanto el pronunciamiento del juez carece de implicancia alguna en cuanto a la posible participación del individuo involucrado en una acción delictiva, haya sido ésta invocada o no por la autoridad actuante con motivo de los sucesos que provocaron la interposición del hábeas corpus.

Resta hacer un comentario a un elemento importantísimo que el Constituyente ha introducido en el concepto mismo de este instituto, a través de su regulación, cuando en el tercer párrafo del Art. 27º C.P. se establece que: « cuando un juez estuviere en conocimiento de que alguna persona se hallare arbitrariamente detenida... por un funcionario, *particular, o un grupo de estos...* » Es decir que el hábeas corpus es aplicable también frente a actos de particulares (como también lo prevén las Constituciones de Catamarca en su Art. 39º, Chaco, Art. 19º, Formosa, Art. 17º, Neuquén, Art. 43º, y Salta, Art. 88º). Frente a este dispositivo, y teniendo presente los mecanismos que articulan este procedimiento sumarísimo, que lógicamente no serán viables frente a particulares (el pedido de informe, por ejemplo), estimo que la conceptualización tiene el efecto práctico, único pero de singular envergadura, de provocar que el juez pueda actuar de oficio frente a cualquier privación ilegítima de la libertad, sin necesitar de denuncia particular ni de que su jurisdicción sea excitada por la Policía o el Ministerio Público.

El hábeas corpus encontró su fuente en nuestro derecho público provincial ya en la constitución de 1.909, cuyo Art. 30º establecía: «Todo individuo que fuere arbitrariamente privado de su libertad o sufre en ella agravaciones ilegales, podrá ocurrir por sí, o cualquier otra persona presentarse denunciando el hecho al juez señalado por la ley, para que haciéndole comparecer a su presencia, se informe del modo que ha sido preso y resultando no haberse llenado los requisitos constitucionales o no haberse ordenado la prisión por competente, le mande poner

inmediatamente en libertad o haga cesar la agravación». La Constitución de 1.949 preveía el instituto en su Art. 28°.

b) HÁBEAS DATA: Con la reforma de 2.002 se siguió el ejemplo del Constituyente nacional del '94, incorporándose como Art. 28° bis C.P. al instituto del hábeas data, garantía vinculada al derecho a la intimidad y a la veracidad de la propia imagen.¹² El contenido de la norma provincial y la estructura del instituto no varían sustancialmente del desarrollo que hace la Carta nacional (aunque intenta ser más puntual en lo técnico), por lo que habremos de remitirnos a cualquier análisis autorizado sobre aquél Art. 43° en su 3° párrafo; aquí simplemente haremos una breve referencia a los fundamentos otorgados en la sala de sesiones. La informante de la Comisión de Reforma Judicial, A. Porras, comenzaba diciendo, con mucha razón, que bien podía considerarse que las garantías del hábeas data podían deducirse de la aplicación del Art. 30° C.P., cuando habla del derecho a la privacidad y la limitación del uso de la informática para preservar el honor, la intimidad personal y familiar de los habitantes. Es decir que, con base en esta norma, podría haberse legislado sin más el instituto. No obstante se prefirió «seguir la moda» e incorporar en la Constitución este «derecho a la autodeterminación informativa (que) hace que el ciudadano tenga la posibilidad y el derecho de usar sus datos» ... «de controlar la información personal que figura en los registros, en los archivos y en los bancos de datos» decía Porras apelando a diversos autores.

c) AMPARO: Si el hábeas corpus tiene como objeto la defensa de la libertad ambulatoria, los demás derechos de raíz constitucional son protegidos, en situaciones excepcionales, por otro juicio sumarísimo: el Amparo. Dice el Art. 28° C.P. que esta acción procede contra cualquier decisión, acto u omisión de autoridad o de particulares, siempre que se den los siguientes requisitos: 1) que sea manifestante ilegal o arbitraria, es decir que sea innecesario un examen

12. Dromi – E. Menem, *La Constitución reformada*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1.994, pág. 168.

exhaustivo de la causa o una investigación profunda de la actitud del ofensor, para darse cuenta de que es contraria a la ley; 2) que se hayan atacado derechos reconocidos a nivel constitucional (nacional o provincial), o sea derechos cardinales de las personas; 3) que el ataque consista en la restricción, limitación o simple amenaza para el libre y completo ejercicio de esos derechos, sea en forma actual o inminente; 4) que frente a ese ataque no sea factible recurrir a las vías ordinarias de defensa de los derechos, dado la urgencia del caso, a raíz de los daños graves e irreparables que estuviere provocando o pudiese provocar la actitud del ofensor.

Como puede apreciarse, las exigencias para recurrir a esta vía delatan su carácter extraordinario, como tal adjetivo corresponde a la situación que debe atravesar el particular para hacer uso de ella. La finalidad es lograr el inmediato restablecimiento del ejercicio del derecho afectado, independientemente de que por las vías ordinarias se debata más tarde sobre la procedencia del accionar del demandado. Es decisivo reparar en los requisitos del instituto, para no afectar su naturaleza y desvirtuarlo, transformándolo en un proceso judicial regular.

El Código de Procedimientos Civiles regula el Amparo en su Libro Tercero, Título IV – Procesos especiales, Capítulo 2º. Además de los requisitos constitucionales, exige que la demanda se interponga dentro de los quince días de ocurrido el acto u omisión impugnados. A diferencia del hábeas corpus, aquí solo puede presentarse el afectado; el juicio está exento de tributos y no se admiten medidas dilatorias.

El segundo párrafo del Art. 28º prevé asimismo una variante para una situación específica: cuando se trate del incumplimiento de su deber por parte de un funcionario público. Esta «especialización» del instituto, otorgada por la calidad de quien provoca o puede provocar un daño grave e irreparable, ha generado numerosos estudios, muchos de los cuales han llegado a conclusiones extremas, al punto de afirmar que se trata de un instituto distinto, con características y hasta nombre propios, denominándolo Amparo por Mora de la Administración Pública.

En nuestro ordenamiento de normas locales, el Amparo encuentra una única regulación, en el citado Art. 28º C.P.,

complementado por las disposiciones del rito procesal civil, ninguna de las cuales contiene una denominación especial. Esta aparece recién con la sanción de la Ley N° 6.766, que tiene por objetivo «reglamentar» el segundo párrafo del Art. 28º, otorgándole un nombre no previsto por la norma superior, de la que se pretende reglamentaria. Peor aún, desfigurando su conformación y cayendo por ende en una insalvable contradicción con el sistema general concebido por el constituyente. *(La Ley N° 6.766 fue vetada totalmente por la Función Ejecutiva provincial, mediante Decreto N° 959/99, pero este veto fue rechazado por la Cámara de Diputados, a través de su Decreto N° 15/114º, de fecha 4/11/99).*

Cabe entonces formular algunas precisiones sobre los elementos que estructuran a esta figura procesal. Comenzando por la legitimación pasiva, observamos que el texto expresa: «Cuando una disposición legal imponga a un funcionario un deber expresamente determinado...» y más adelante «el juez... dirigirá al funcionario un mandamiento de ejecución o de prohibición según el caso».

Es decir que en todo momento se delimita o especifica quién es la persona sobre quién pesa la legitimación pasiva, o la persona que puede ser demandada a raíz de haberse producido los supuestos que habilitan el ejercicio de esta acción. Esa persona, como se observa, no es el Estado provincial, sino los funcionarios públicos. Aquí el Constituyente ha circunscrito la cuestión judicial que regula, al ámbito de actuación del funcionario que no cumple con la actividad a su cargo. Es dicho funcionario quién debe, en su caso, estar ante el juez del Amparo y, si éste comprobare «la falta injustificada del cumplimiento del deber» (se sobreentiende, del deber que corresponde al funcionario demandado), se le ordena obrar, actuar, como corresponde.

Obsérvese la clara distinción que se produce cuando el demandado es el Estado provincial. En primer lugar, si ello ocurre, quién debe presentarse ante el juicio, respondiendo la demanda, y produciendo la defensa de rigor, es el Fiscal de Estado (encargado de la defensa judicial de los intereses públicos y privados de la Provincia y del patrimonio fiscal, según el Art. 145º C.P.). En segundo lugar, y

como resulta lógico, si se comprobare la responsabilidad procesal del Estado demandado, éste debe responder por las costas del juicio.

Ahora bien, este razonamiento no implica negar la responsabilidad civil, administrativa, etc. que le cupiere al Estado por la negligencia de sus agentes, pero en su caso, dicha responsabilidad deberá verificarse, y en su caso hacerse efectiva, por otra vía procesal, que será por ejemplo, un juicio por daños y perjuicios, trámite judicial ordinario, de plazos más amplios, donde el damnificado podrá comprobar cual es el daño que se le ha causado, y exigir la indemnización correspondiente (Art. 48º C.P.); pero recuérdese que el Amparo es un proceso excepcional, completamente diferente, y con una finalidad u objeto específico, señalado en este caso por la propia Constitución en la última parte del Art. 28º segundo párrafo. Allí el Amparo agota completamente su razón de ser, más que dirigir el mandamiento de ejecución o de prohibición, el juez interviniente no podrá tomar ninguna otra medida.

En virtud de lo expuesto, asoma la equívoca denominación de Amparo por mora de la Administración pública, si con esta denominación se pretende responsabilizar al Estado. En todo caso, la mora del organismo público es tema personal del funcionario, si bien (y ello para nada obsta a su declaración) con motivo de su actuación como tal. Por lo tanto, sólo puede interponerse acción de Amparo por mora contra un funcionario público determinado, y por consiguiente la reglamentación del instituto no puede extender los alcances de tal mandamiento a otras personas distintas, como lo es el propio Estado, a través de ninguno de sus organismos administrativos.

Una cuestión problemática aparece si se tiene presente que las personas de los funcionarios son naturalmente variables frente a la persistencia de la institución que representan. Y de que este funcionario de ningún modo podría oponer como defensa, por ejemplo, su reciente arribo a la función en cuyo mérito se generó la mora. Pero este problema nos sirve para clarificar aún más el tema. La mora termina apareciendo como que es de la institución que debía brindar una respuesta al administrado, a pesar de que la responsabilidad por el incumplimiento es personal. Entonces, por una parte, de nada sirve perseguir judicialmente por esta vía y por este motivo (y sí por las consecuencias

dañosas de la negligencia) a esa persona cuando deja el cargo, pero quién viene a ocuparlo tampoco puede deslindarse diciendo que no había generado la problemática, la que debe asumir como propia, a los efectos del Amparo (no así en cuanto a las consecuencias dañosas de la negligencia, que no fue suya), ejecutando o absteniéndose de ejecutar la medida reclamada.

Otro tema es el atinente a la unilateralidad o bilateralidad del proceso. Basándose en que el juez solo debe proceder a la «comprobación sumaria de la obligación legal y del derecho del reclamante», algunos juristas opinan que en este caso particular «la Administración pública» (por lo general se cree que es sobre quien recae la legitimación pasiva) no es parte, o sea que, traído al esquema que consideramos correcto, el funcionario público no sería parte de este «proceso especial», dirigido nada más que a verificar una situación de mora objetiva y donde la Administración solo se limita a «informar o anotar» al juez sobre las causas de la demora (véase el fallo de «Aciar Mario Edgardo» – Expte. 67/94, del T.S.J.)

Partiendo del principio de que toda persona tiene derecho a defender en juicio sus intereses, y de que si lo que se está por verificar es el incumplimiento de su deber por parte de quien reviste la calidad de funcionario público, lo cual le acarreará una responsabilidad concreta que luego puede traducirse en una demanda resarcitoria por los perjuicios causados, tema en el que será solidariamente responsable con el Estado, vemos que resulta inconstitucional negarle al funcionario su posibilidad de ser escuchado, y de esgrimir sus argumentos y pruebas, en su caso, sobre los motivos por los cuales no cumplió con la disposición legal que le impone el deber reclamado. Es decir que de ningún modo puede la doctrina de los autores ni la de los jueces, limitar la participación del funcionario a un mero informe, ni restringir su derecho de defenderse, cuando más no sea en los límites que en todo juicio de Amparo se impone a la actividad procesal de las partes, de por sí acotadas, dada la excepcionalidad del proceso (y aún más, si se quiere, para con *este* proceso). El mandamiento constitucional limita la actividad *del juez*, no de los involucrados. Aquel deberá constreñirse a comprobar sumariamente (rápidamente, sin más trámite) la existencia de la obligación legal y el derecho del amparista, y deberá fallar de

inmediato conminando al funcionario si fuere el caso, pero jamás puede dejar de escucharlo, ni negarle su calidad de parte. En nada atenta contra la celeridad del proceso, si es éste el extremo que aquella interpretación pretende salvaguardar, la intervención activa del funcionario denunciado (o digamos con más propiedad, demandado), y por el contrario deja a salvo su irrenunciable derecho a la defensa, además de otorgar al juez una mejor posibilidad de conocimiento de lo acontecido.

Otro aspecto a dilucidar es el de la relación del Amparo con el instituto administrativo del pronto despacho. En la Ley N° 6.766 no se ha establecido un término para la interposición de la demanda, normándose solamente que la misma recién podrá incoarse vencidos los términos previstos por la ley de procedimiento administrativos, «y» transcurrido el término del pronto despacho. La Ley N° 4.044 (C.P.A.) establece en el Art. 158° de modo general los términos para el despacho de los asuntos administrativos, señalando en su Art. 161° que, vencidos los plazos para emitir la decisión (sea de fondo o incidental), el interesado *puede* solicitar pronto despacho. A su vez, transcurridos cuarenta días desde esta reclamación, se entiende que existe resolución denegatoria.

Bajo este esquema diseñado por el Código procedimental, si la acción de Amparo se deduce después de transcurrido el término del pronto despacho, no puede entenderse que haya mora, pues ya para entonces el funcionario se habrá expedido por la negativa tácita a lo solicitado por el interesado. Creo que de esta manera pierde sustancia la acción, pero además carece de eficacia por la incongruencia normativa en que cae la Ley N° 6.766. Pierde sustancia, decía, porque queda relegada a una instancia posterior, que es el instituto del pronto despacho, que el legislador ha previsto como alternativa para el administrador.

La coexistencia del Amparo con el pronto despacho ha originado inconvenientes para la aplicación del primero, atento la falta de legislación sistemática, no solo en nuestro derecho público local, sino también a nivel nacional y en otras provincias. En realidad, hay una diferencia conceptual de esta vía judicial excepcional, con las que la ley administrativa también contempla, con carácter ordinario, para

otorgarle una salida, una vía de solución, al administrado. Cuando la Administración no cumple con los plazos fijados en la Ley N° 4.044, ésta otorga al interesado la posibilidad de solicitar pronto despacho. Es decir que se establece una vía ordinaria administrativa para canalizar el interés del administrado, que éste podrá utilizar o no. Y es aquí donde nace en el ordenamiento público provincial, con esta nueva regulación (porque el C.P.A. es anterior en su vigencia a nuestra C.P.), un trámite que en principio aparece como alternativo, que es la vía judicial del Amparo. Es decir que el administrado podrá optar entre proseguir la vía administrativa –pronto despacho, resolución denegatoria–, o plantear la vía judicial, pero en este último caso, siempre que se verifiquen las circunstancias graves que habilitan este proceso excepcional, y que surgen de la Constitución y de la Ley procesal de rito. De allí la necesidad de exigir que se cumpla con los presupuestos de viabilidad para la apertura o procedencia formal del Amparo. De este modo se armoniza la coexistencia de dos vías posibles para canalizar el reclamo del interesado, pero resguardando la integridad conceptual del proceso excepcional del Amparo.

Sobre el reconocimiento de que se trata de dos vías posibles y no contradictorias entre sí, véase el extenso análisis que realiza Sagüés en *Derecho Procesal Constitucional – Acción de Amparo*, Ed. Astrea, Bs. As., 1.991, Cap. XXV; citando con igual criterio a numerosos autores, como Dromi, Rivas, Barra, Creo Bay, Pearson y Hutchinson. Por nuestra parte, añadimos los requerimientos para optar por la vía judicial, por cuanto el Amparo por mora no es en sí un mecanismo optativo: su naturaleza propia es la de un remedio último, cuando las otras herramientas procesales no son eficientes para solucionar la cuestión (op. cit., pág. 594/5).

Por otra parte, si el objeto del mandamiento constitucional es remediar la falta del cumplimiento del deber del funcionario, resulta cuando menos limitativo de los alcances de la norma, el restringir su aplicación al trámite de un expediente administrativo, como comúnmente se ha entendido. En nuestro derecho público, el Amparo por mora puede superar fácilmente este ámbito e instalarse frente a la constelación de obligaciones de un funcionario público.

Así lo entiende el ex – juez del T.S.J. y también constituyente Domingo C.A. Tulián al emitir su voto en la causa «Romero Rubén Oscar – Amparo por mora», Expte. 363/2.000; cuando expresa, escandalizado, que «subordinar la Función Judicial al cumplimiento de un papel de agente de mero trámite administrativo importa un doble riesgo: primero, quebrar el equilibrio republicano de las relaciones entre los poderes del Estado, mediante la subordinación de las tareas de uno a las que competen al *trámite interno* del otro, que en principio debe por sí mismo garantizar la eficacia de sus remedios propios, y segundo, distraer a uno en el control de la mora en el procedimiento del otro, no ya en el incumplimiento de una obligación material firme y constituida, condicionando la eficacia en curarse de la mora propia por ocurrir a hacerlo en la ajena, pero mucho más grave aún, entre otras cosas, porque... la protección judicial específica que encarna el Amparo en los casos de un vasto número de derechos de fondo, ya reconocidos, ya constituidos, que la Administración pública no discute ni niega pero que de todos modos incumple, queda postergada para dedicar la actividad judicial a curar el trámite administrativo, en procura de exigir, con un desgaste judicial muy poco racional para un efecto de utilidad tan dudosa, que la Administración pública no conteste un «no» con el simple silencio, sino que lo diga expresamente, si no es su voluntad responder con un «sí» al trámite.

Resulta insuficiente para cubrir el universo de casos posibles, decir que basta el vencimiento del plazo que el funcionario tiene para producir un acto o una decisión de gobierno, para que se haya configurado «objetivamente» la mora y no sea necesaria su declaración. Porque en algunos casos podrá encontrarse como parámetro (aunque no plenamente válido, como lo veremos) el cumplimiento de los plazos que por ejemplo fija la ley de procedimiento administrativo en su Art. 158º, pero los mismos suponen el desarrollo de un trámite administrativo. Además de lo cual, se trata de plazos máximos legislados en forma genérica. Supongamos que en un caso particular, por ejemplo una urgencia médica, un paciente requiere de la provisión de medicamentos, por parte de un funcionario del área de salud, y que para ello se le obligue a formalizar un expediente administrativo. Si debe esperar el cumplimiento de los plazos contemplados por el C.P.A. y los jueces solo podrán admitir que vencidos los mismos recién hay

mora «objetiva» del funcionario remiso, estaríamos ante un despropósito, por que el funcionario tiene el deber de expedirse de inmediato, y en este extremo la teoría de la objetividad de los plazos en lugar de favorecer al administrado lo perjudicaría notablemente, tornándolo ineficaz al Amparo. El «deber expresamente determinado» del que habla el Art. 28° C.P. no implica ajustarse solamente a el o los artículos que imponen plazos para expedirse, sino el deber de cumplir acabada y eficazmente (y esto supone en tiempo *oportuno*) la función pública que a una persona se le ha encomendado. A todo lo cual debemos agregar, en reiteración, que no solamente para cuando se trate de un trámite administrativo tiene cabida este remedio judicial excepcional.

Entonces, no podemos hablar de una «mora objetiva» para el instituto analizado. Al menos, no para todos los casos posibles. De allí la necesidad de la «constitución en mora» al funcionario, lo que de ningún modo supone otorgarle nuevos plazos (o una ampliación de los mismos), sino ponerlo sobre aviso de que a falta de una respuesta inmediata, y teniendo presente el perjuicio material o moral que esta acción provoca, queda expedita para el reclamante la vía judicial. Téngase presente que, si bien es cierto que el funcionario debe siempre cumplir su labor en tiempo y forma, y desarrollar las acciones que interesan a los administrados tratándolos igualitariamente, bien puede suceder que, ante la necesidad de un ordenamiento de sus tareas, otorgue prioridad a ciertos temas, relegando otros sobre los cuales desconoce su grado de implicancia en los intereses del administrado. Es decir, el funcionario *puede desconocer* que en el particular se trata de un asunto grave, y considerarlo un trámite ordinario más (aparte que sería absurdo pedirle que conozca todas y cada una de las causas y/o pedidos incoados), por lo que resulta conveniente *preavisarle* de las consecuencias gravosas para el reclamante y que se articulará una demanda judicial en su contra. Todo este andamiaje puede ser visto como un artificio a favor del funcionario, «para otorgarle más tiempo» y dilatar su respuesta. Basándome en los datos de la experiencia, creo que este paso resulta indispensable; para el funcionario porque advierte el problema, su gravedad y la necesidad de avocarse a él inmediatamente, en el exiguo plazo de la intimación (aún cuando no

se hubieran cumplido los plazos administrativos «ordinarios» a los que pudiera apelar en defensa de su gestión), y para el administrado, porque además de sortear de este modo la barrera de los plazos ordinarios (si el caso verdaderamente presenta aristas excepcionales, las que debe explicitar en la intimación), puede evitarse recurrir a una acción judicial que le insumirá mayores gastos y más tiempo.

Pero hay otra arista que la institución de la constitución en mora permitirá clarificar, evitando dejar supeditado a la discrecionalidad de los jueces, y hasta de los propios reclamantes el momento en que puede válidamente considerarse que hay mora. Porque hay casos, como aquellos más conocidos en la jurisprudencia local («Sindicato de Luz y Fuerza», «Aciar Mario Edgardo», entre otros, ya antiguos) en que la demora era de años, indiscutible el incumplimiento del deber, salvo causal que el funcionario debía esgrimir en misión virtualmente imposible, pero sería un contrasentido pensar que siempre deben pasar años, o un «considerable lapso de tiempo», para que sea viable el Amparo. Ya vimos que hay casos en que la urgencia exige una respuesta inmediata, pero aún en estos casos el funcionario no puede ser sorprendido por una acción judicial entablada de repente, sin notificación alguna de la situación que atraviesa el administrado. Dejar librado la configuración de la mora a la simple consideración en tal sentido por parte de cada interesado y/o de los jueces de la causa implica un verdadero estado de indefensión para el funcionario, y puede acarrear fallos verdaderamente injustos, o parciales. Esto obviamente no significa que la intimación, que puede hacerse en cualquier momento, vaya a ser de por sí suficiente para estimar que ya hay mora, pero al menos resulta un aviso fehaciente para el funcionario, que lo conminará a actuar, so pena de que los jueces, desarrollado el Amparo, lo encuentren responsable.

Corolario de este razonamiento es la afirmación de que el Art. 28º de la Constitución Provincial, tanto el Amparo en general como su especialidad prevista en el segundo párrafo, son cláusulas programáticas. Requieren indispensablemente de una reglamentación que otorgue certeza en la configuración de sus elementos básicos, impidiendo la discrecionalidad, el abuso y la ineficacia de un instrumento último, de excepción, y justamente por ello, de gran

trascendencia e importancia en el derecho público provincial. La falta de operatividad no le quita envergadura al instituto, que si hasta el momento ha encontrado aplicación a través de varios fallos judiciales, lo ha sido en casos verdaderamente extremos, como los citados, (y en muy contadas ocasiones a falta de otorgamiento de remedios por parte de la obra social provincial) pero como ya se ha dicho también, es inaceptable reducir su ámbito de aplicación, sea para los reclamos que se tramitan por vía de expedientes administrativos, como para los casos que llevan años sin resolverse. Y esa reglamentación debe atender fielmente la voluntad del Constituyente, que ha creado una herramienta excepcional, para casos verdaderamente graves, y que exigirá de los jueces un trámite acorde a la urgencia, y de los funcionarios públicos una solución inmediata.

Justamente y como tópico final, debe hacerse pública la falta de cumplimiento de los jueces locales a su obligación de tramitar y fallar este juicio sumarísimo en los plazos correspondientes, que aquí no los fija la Constitución, sino el Código ritual, en su Art. 385º, y es de tres días para la sentencia. Se lo ha asimilado a un trámite ordinario en cuanto al tiempo en que se resuelve, y le han quitado lógicamente al Amparo su rasgo distintivo y su carácter de herramienta procesal estructurada como garantía para la protección de los derechos fundamentales. Afortunadamente esto no acontece con el hábeas corpus, pero exige el control político de los órganos competentes sobre los jueces renuentes, para que se tomen medidas ejemplares ante su gravísimo incumplimiento.

13. IGUALDAD: La igualdad como derecho fundamental, y de íntima relación con la libertad, está consagrado de tal modo en la Constitución nacional, Art. 16º. La nuestra pone el acento en otras aristas, complementarias de las que se previeron para toda la Nación. Remarca la idéntica dignidad social, sin distinción de condiciones socioeconómicas o políticas. Quiere que la consideración que los demás habitantes y el gobierno hagan de cualquier persona sea siempre la misma, sin que nos importe su origen o situación actual a los fines de determinar nuestro trato hacia el otro. Cualquiera sea también su sexo, raza o religión.

El segundo párrafo del Art. 21º C.P. aborda con gran acierto la problemática inherente a posibilitar el ejercicio efectivo de este derecho, denotando la perspicacia del Constituyente sobre la ineficacia práctica del precepto, en varios elementos de su real y efectiva aplicación. Si por igualdad entendemos la derivada de nuestra condición de seres racionales, enmarcada en la doctrina occidental, y estimamos que es ése el contenido total y definitivo del concepto constitucional, estaríamos en retroceso un par de centurias. La igualdad que concibe el Constituyente para una democracia social es la que, partiendo de aquella base ya petrificada, implica para todo hombre una expectativa de realización, en base a condiciones de luchas similares, y en la que su éxito dependerá del criterio con que haya manejado los elementos con que cuenta para afrontarla. Pero la clave está en que debe tener la posibilidad tanto de contar con los elementos como con condiciones parejas. Una persona que aspire a una alta magistratura por ejemplo, requiere al menos de dos factores externos: la posibilidad de acceder a una educación suficiente para formarlo hacia un alto rendimiento, y la posibilidad de que, contando con tales armas, compita en el mismo terreno, y con solo esas armas, frente a los demás aspirantes a ese cargo. Todo lo demás dependerá de sí mismo. El Estado tiene el deber de hacer posible que todos sus habitantes cuenten con los elementos para afrontar la lucha; el primordial es la educación (Art. 52º C.P.) acompañada de los otros que coadyuvarán para viabilizarla, salud, trabajo, etc. Los gobernantes, por su parte, tienen el deber de garantizar la igualdad de condiciones, la cuestión más difícil de realizar para que este principio sea respetado. Y digo los gobernantes no por que la sociedad en su conjunto no esté comprometida (de hecho es la que elige a aquellos), sino por que se trata de una materia de tanta sutileza, o que puede manejarse de modo tan subjetivo o personal, que queda supeditado al criterio republicano y a la buena fe u hombría de bien del gobernante de turno la recreación efectiva de condiciones verdaderamente igualitarias para la lucha diaria por cada interés o aspiración que tengan los habitantes de la Provincia.

El Constituyente ha tratado de crear un marco de actuación por parte del Estado para que esas condiciones se verifiquen. Dice por ejemplo que el Estado propenderá al pleno desarrollo de la persona

humana, a su efectiva participación en las organizaciones comunitarias, y que renovará los obstáculos que impidan la realización de la libertad y la igualdad. O sea que tiene que adoptar acciones positivas, efectivas, concretas, para que se verifique una *igualdad verdadera de oportunidades* de desarrollo integral de las personas. Este es el contenido intrínseco, en mi opinión, de este derecho en su concepción moderna.

A la democracia social le corresponde, entre otras tareas de las que ya hemos hablado, equilibrar las desigualdades entre los individuos, producto de las ventajas naturales propias que estos pueden hacer valer frente a los demás en una lucha igualitaria; o producida a raíz de situaciones extraordinarias (en lo personal o social). Pero la tarea básica es otorgar una real igualdad de oportunidades para todos.

La igualdad práctica se patentiza también en varios preceptos diseminados a través de la Carta Magna. El Art. 10° C.P. suprime los tratos honoríficos a funcionarios, magistrados y cuerpos colegiados de la Provincia. Se arguyó que «esta norma es una reafirmación de una sociedad igual que pretende la igualdad entre todos sus componentes y los títulos honoríficos han producido siempre una serie de resquemores» (Conv. J. C. Pagotto); y que además «marca un carácter netamente social y sin ningún tipo de discriminación en una sociedad abierta» (Conv. C. A. Cáceres). Aunque en el debate hicieron referencias concretas a las expresiones de carácter honorífico como «Su Excelencia» o «Su Señoría», el contenido del dispositivo es por supuesto material, supera el continente de las meras expresiones formales y comprende los tratos especiales que se brindan a una persona que ocupe un cargo público, más allá de los que le corresponda por cuestiones de respeto a su investidura, acatamiento a su autoridad y ceremoniales (aunque en lo personal reniegue profundamente con la última de las citadas).

El Art. 43° C.P. establece la igualdad de condición de todos los domiciliados en la Provincia para acceder a un empleo público, sin otro requisito potenciador de sus posibilidades que la mayor idoneidad. Esta solo puede medirse a través de un concurso público de oposición y antecedentes, que el Constituyente dejó para que el legislador lo reglamente, mandamiento incumplido hasta la fecha.

En una provincia donde las fuentes de trabajo escasean, el empleo público ha sido muchas veces la única posibilidad de salida laboral; unido ello a que el Estado requiere y merece que sean los mejor capacitados los que manejen asuntos en que esté comprometido el interés público, se hace notorio entonces el acierto de requerir *concursos* entre los postulantes. Esto no es de asiduo cumplimiento, verificándose últimamente para el acceso a los denominados «cargos estratégicos» dentro de la estructura administrativa, aunque hay instituciones que teniéndolo reglamentado legalmente cumplen el proceso desde antaño, como ocurre con la Policía de la Provincia.

El Art. 52º C.P. exige al Estado posibilitar a todas las personas la igualdad de oportunidades para educarse. El Art. 71º C.P. instaura a la igualdad como base de la carga tributaria, acompañada de los principios de proporcionalidad y progresividad que no hacen más que reforzarla. Sobre estos temas volveremos en su oportunidad.

Volviendo en general sobre el derecho a la igualdad, veremos que su aplicación efectiva ha generado diversas posturas en el pensamiento moderno. Es que el descreimiento del ciudadano común sobre su vigencia se ha potenciado, aún en sociedades donde el sistema democrático se ha mantenido incólume. Es interesante el planteo de John Rawls que indica como los dos principios básicos de la justicia a los siguientes: «1. Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; 2. Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones. En primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en igualdad equitativa de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad.»¹³ La aplicación y vigencia de este derecho, que para Rawls es presupuesto para que exista la justicia, es menos problemática que el de la libertad, o mejor dicho la suma de libertades exigibles por el hombre moderno (de las que se hace eco también nuestro texto

13. *Libertad, igualdad y derecho*, publicada por Editorial Planeta-Agostini en la *Colección Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, 1.995, que contiene una recopilación de conferencias dadas por Rawls y otros filósofos.

constitucional), pues éstas suponen una colisión de intereses cuya compatibilización requiere de constantes elaboraciones doctrinarias que la sustenten, acompañadas de maniobras políticas que contribuyan a mantener un equilibrio en la demanda natural de los componentes de la sociedad. Sin embargo, cumplir y hacer cumplir el derecho a la igualdad es una cuestión sobre la que, como principio, nadie discute, y solamente se torna problemática cuando se tergiversa su contenido, o cuando en la realidad concreta no se hace efectiva por la manipulación arbitraria de los gobernantes. El último es un problema solucionable con buena voluntad, aunque a veces difícil de encontrar en los actores principales de la escena pública, pero indispensable en estos tiempos para que la sociedad comience a recobrar su confianza en el sistema democrático. En cambio, las dificultades originadas en un mal entendimiento del principio son más profundas, y por ende exige de mayores esfuerzos. En este punto, el Estado tiene la obligación de responder con el cumplimiento equitativo de sus obligaciones básicas, pero no se le puede exigir que supla las diferencias naturales entre los individuos, que llevará a algunos a estar mejor posicionados que otros, por el propio esfuerzo desplegado. El Estado, en su concepción social adoptada por nuestra Provincia, tiene el deber de acudir en defensa de cada individuo y atender sus necesidades básicas en circunstancias excepcionales, y mientras éstas perduren; ya vimos que tiene también el deber más amplio de darle posibilidad de contar con todos los instrumentos necesarios para hacerse un camino en la vida, pero jamás puede exigírsele que mantenga o que vista o que proporcione bienes, vivienda, etc. a quienes teniendo, o habiendo tenido la oportunidad o contando con la posibilidad práctica de conseguir su bienestar con el esfuerzo propio, pretenda graciosamente que el Estado le supla en ese esfuerzo y le otorgue lo que no ha sabido proporcionarse por sí mismo.

Una consideración especial corresponde para el Art. 11° C.P., en cuanto explicita que el gobierno de la Provincia «coopera a sostener» el culto católico apostólico romano. Como lo dijéramos más adelante, si bien no alcanza a configurar una manifestación de confesionalidad del Estado, ni implica requisito religioso alguno para el gobernante, esta medida, discutida en la Convención, implica una fuerte inclinación por este credo, a tenor de la fundamentación dada en el recinto. Aunque

se aclaró reiteradamente que a su vez no acarrea discriminación alguna hacia los otros credos.

La Conv. Guzmán de Villalba expresaba que al hablar de cooperación hacia este culto se estaba abarcando desde el aspecto económico («tal vez lo menos importante») hasta «un franco apoyo moral, una adhesión espiritual y un compromiso a la difusión de su evangelio». Más aún: «la libertad de los otros cultos es solo tolerancia política». Este cuasi fanatismo religioso era atemperado por otros Convencionales, sin dejar de resaltar la adhesión ampliamente mayoritaria de los creyentes riojanos a la religión católica. El bloque de la U.C.R. se opuso a la inclusión del artículo argumentando que se trataba de materia delegada (J. Bóveda) y que se quebrantaba el derecho a la igualdad (A. De la Vega Peñaloza). Disiento con este argumento, por el concepto mismo de este derecho, ya explicitado.

14. LA PROTECCIÓN DE LA PRIVACIDAD: El ámbito de privacidad de las personas se encuentra también protegido, ampliándose las garantías como en otras ocasiones, respecto de las contempladas por la Constitución Nacional. A la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia epistolar y los papeles privados de la fórmula tradicional del Art. 18º C.N. se agregan en nuestro Art. 30º los registros privados y las comunicaciones de cualquier índole. Se contempla con ello el universo de intimidad soberana de los individuos, lo que por supuesto no compone un derecho absoluto, pero se mantiene y vigoriza su protección. Sobre este ámbito solo es posible acceder previa orden escrita dada por juez competente. El celo puesto por el Constituyente es tal, que ni siquiera permite la interceptación, o sea que toda persona tendrá que abstenerse de esta acción aún cuando alegare que no se ha informado del contenido de una carta, por ejemplo, que ha interceptado. Otro ejemplo está dado por la excepcionalidad que debe tener un allanamiento de domicilio nocturno. Para que este procedimiento sea posible es necesario que a la orden escrita de juez competente, éste último le añada los motivos que tuvo para ordenar que se realice aún en horas de la noche, por lo cual debe tratarse de un asunto verdaderamente grave, que resulte imposible esperar al

amanecer, por las razones que el magistrado explicará en la orden que imparta.

A diferencia del procedimiento de la detención de personas, aquí no se ha previsto excepción alguna para producir allanamiento sin orden formalmente emitida por el juez competente. Por lo tanto, se deduce que la orden debe existir en todos los casos. Este razonamiento debe entenderse además en el marco general de garantías que otorga la Constitución. Por ello, resulta inaplicable frente a intervenciones policiales que, acudiendo en ayuda o para la protección de una persona víctima de un delito o tentativa del mismo, ingrese a un domicilio particular.

Por otra parte, nuestra Constitución se ha adelantado en el mismo tiempo, previendo la problemática que acarrearía el tratamiento electrónico de la información, y sus múltiples posibilidades de diseminar datos personales, poniéndolos al alcance de cualquier persona o institución. En este sentido, autoriza a la ley a establecer limitaciones, para salvaguardar el honor, la intimidad personal y familiar y la plenitud en el goce de los derechos. La competencia para legislar sobre este tema sigue en el ámbito de reserva local, pero el legislador no se ha expedido regulándola.

Con la reforma nacional de 1.994 se institucionalizó el hábeas data, destinado también a la protección de los registros públicos o privados de datos (los segundos siempre que estén destinados a proveer informes), a través de una acción judicial específica (sumarísima, como el Amparo) tendiente a la supresión, rectificación, confidencialidad, o actualización de los mismos. Esta acción, como vimos, se introdujo explícitamente en nuestro ámbito constitucional local con la reforma de 2.002 (Art. 28º bis), aún cuando su aplicabilidad podía deducirse de estas líneas. Debe distinguirse a su vez el contenido programático del segundo párrafo del Art. 30º C.P. con lo normado en el texto nacional, ya que nuestra Constitución otorga posibilidades más amplias de regulación, contemplando las diferentes alternativas que el mundo de la informática genere, siempre que se eviten materias delegadas; verbigracia, no podrá regularse nada referido a delitos informáticos.

Finalmente, se ha establecido una limitación a la autoridad policial para el suministro de datos que contengan antecedentes penales

de habitantes de nuestra Provincia; este suministro solo puede hacerse en los casos regulados positivamente, que hasta el momento exigen de un requerimiento judicial específico. Con esta medida se salvaguarda ipso facto este tipo de información, sin que resulte necesario que la persona a quién se refiere efectúe acción alguna: es un deber constitucional de la Policía la preservación de los datos sobre delitos.

15. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: Todo habitante de la Provincia tiene derecho de expresarse libremente, y de difundir sus ideas por cualquier medio, según el Art. 31º C.P. Este es un corolario de las libertades ambulatorias y de conciencia. Significa en principio una prohibición de interferir de cualquier modo en la voluntad de expresión que tengan los habitantes de la Provincia, pero su implicancia real está dada en el respeto que debe tenerse de la diversidad de expresión. De nada sirve que exista la libertad de exteriorizar nuestras ideas, si con posterioridad esa expresión acarreará consecuencias nocivas para el que lo hizo, traducidas en discriminación, segregación o sanciones laborales encubiertas.

Se ha consagrado también el derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información. Estas fuentes públicas comprenden a los medios de comunicación oficiales, pero también a los registros o bancos de datos que tengan por objeto almacenar y dar a conocer información sobre cuestiones que, si bien son particulares, tienen trascendencia o interés público. Este derecho debe compatibilizarse entonces con el de resguardar su intimidad que tiene cada habitante. Ya vimos que se ha instituido la acción procesal de hábeas data, que permite a las personas ejercer un control sobre dicha información y hasta evitar la difusión de la que por sus características, sea susceptible de ocasionarle un perjuicio (como el libre acceso a una fuente de trabajo por ejemplo, si se trata de una persona que padece una grave enfermedad, que no obstante esa gravedad no es contagiosa, ni podría provocar daños a terceros en una actividad común). En el derecho procesal local puede apelarse como ya dijera al Amparo. *(En este punto conviene aclarar lo siguiente: algunos letrados de nuestro foro entienden que, habiéndose instituido una acción de Amparo en la Constitución nacional, y atento su supremacía, el trámite judicial de esta figura debe regirse de conformidad*

al ordenamiento nacional. Se fundan en que se trata de nuevas garantías, que como tales alcanzan y protegen a todos los habitantes del país. Siguiendo el razonamiento, podría decirse que el hábeas data no requiere de legislación local. Disiento con esta interpretación. El Art. 43º C.N. hace referencia a acciones judiciales por medio de las cuales se protegerán derechos de ratz constitucional, pero tratándose de cuestiones procesales, y siendo ésta una materia reservada por las provincias, aquélla norma solo alcanza a los tribunales y procesos federales, pero no son de aplicación en la justicia ordinaria).

Lo importante es que el acceso a las fuentes de información no puede ser negado ni limitado, aunque sí reglamentado, e incluso arancelado, en cuanto se trata de un servicio especial a cargo del Estado. El contenido de la información puede ser restringido, si un interés particular superior así lo requiere, y siempre que la protección de ese interés no traiga aparejado un perjuicio actual o potencial para la sociedad en su conjunto.

Como puede apreciarse, los dos temas abordados carecen de relación directa con la libertad de prensa, que es el título que lleva el Art. 31º C.P., materia sobre la cual se avoca recién a partir del tercer párrafo. Más adecuado hubiera sido titularlo libertad de expresión.

Complementando los dispositivos de la Constitución Nacional (Arts. 14º y 32º), nuestra Carta Magna detalla puntualmente (lo que no significa taxatividad) las acciones que pueden menoscabar a la libertad de prensa, prohibiéndolas con énfasis. Comienza por el dictado de cualquier clase de normas, sigue por las acciones de decomiso, clausura, expropiación, suspensión, interrupción y finalmente cualquier acto que impida o dificulte siquiera, en forma directa o indirecta, la libre expresión del pensamiento y la circulación de la información. Sobre las características fundamentales de este derecho en cuanto componente de la vida republicana y la necesidad de su protección, no vamos a extendernos porque no es objeto de esta obra, pero sí es destacable el encomio en englobar del mejor modo el amplio espectro de posibilidades por las cuales puede atentarse contra el libre ejercicio de la prensa. Se ha hecho mención amplia de los posibles sujetos

afectados, incluyendo a imprentas, talleres tipográficos (por lo que se deduce que la protección no solo alcanza a quienes están dedicados a emitir publicaciones periódicas), difusoras radiales o televisivas, y todo medio que sea idóneo para la propagación del pensamiento. El bien protegido es la tarea que se lleva a cabo a través de estas instituciones, empresas o medios y el objeto incluye sus maquinarias, locales de funcionamiento y bienes en general.

El límite a la libertad de expresión está dado por la tipificación de una figura delictiva. Puede expresarse cualquier idea, criterio u opinión, siempre que con ello no se caiga en una calumnia o injuria contra el involucrado en la opinión. El Art. 31º C.P. culmina con un mandamiento dirigido a los jueces ordinarios, para que «traten con preferencia» las causas que versen sobre la trasgresión a la libertad de expresión y de prensa, lo que se traduce en una voluntad de tramitación y resolución rápida de estos juicios, justificado en la índole de la materia. Aún cuando la acción que se interpusiera no fuere sumaria, los jueces deben siempre actuar con premura.

16. LOS DERECHOS A ASOCIARSE, REUNIRSE Y PETICIONAR: Son complementos del derecho de libre expresión, y se encuentran en los Arts. 40º, 41º y 42º C.P.: a) Dice John Rawls en la obra citada que «la libertad de asociación es necesaria para que resulte efectiva la libertad de conciencia, pues si no se nos permite asociarnos con otros ciudadanos de ideas similares a las nuestras no se nos permite el ejercicio de la libertad de conciencia. Estas son pues, dos libertades fundamentales gemelas» (Las libertades fundamentales y su prioridad, Apartado V).

En nuestra Provincia el derecho de asociación es más amplio que el reconocido por la Constitución nacional (Art. 14º), ya que no requiere de «fines útiles», sino que su objetivo puede ser cualquiera, con la lógica limitación de no afectar el orden público, moral o legal. *Ya vimos asimismo la prescripción de la segunda parte del Art. 13º C.P. sobre las organizaciones que sustenten principios opuestos a las libertades individuales y sociales o atentatorias contra la democracia republicana.*

El contenido conceptual de este derecho es ampliamente desarrollado por la doctrina de autores, por lo que solo quiero

detenerme a remarcar que, como contrapartida, supone también el derecho a no asociarse. Este tema toma relevancia en aquellos casos en que la asociación o pertenencia a una institución determinada es presupuesto para el ejercicio de una profesión, por ejemplo. Estimo que aquí debe diferenciarse entre la facultad de regular la matriculación y el ejercicio profesional, con la de pertenecer compulsivamente a un colegio o asociación (esto último por lo general conlleva la obligación de abonar cuotas). Ningún trabajador puede ser compelido a integrar un gremio, asociación o cualquier entidad que nuclea a sus pares, tanto como ninguna persona puede ser obligada a asociarse.

El *reconocimiento* del Estado no está limitado al otorgamiento de personería jurídica, facultad privativa del Estado, que en nuestra Provincia ha sido ejercida usualmente por un organismo denominado Inspección de Personas Jurídicas (con rango de Dirección General). Igualmente se puede reconocer la existencia de instituciones intermedias a los fines de canalizar fondos públicos o de responsabilizarlas en tareas delegadas por el gobierno (como la atención de comedores infantiles o consorcios de riego, por ejemplo), aunque en estos casos el trato será en forma directa con todos los que integran la institución, que asumirán responsabilidad solidaria. No obstante, siempre resulta conveniente que las asociaciones adquieran el carácter de personas jurídicas, trámite que no puede imponérsele de modo obligatorio, sino que debe quedar librado a su iniciativa, pero tampoco puede ser burocratizado o retardado de forma arbitraria.

Las asociaciones conservan un ámbito de actuación muy amplio, dependiendo ello del objeto y fines de su conformación, y dentro de ese ámbito su actividad es absolutamente libre. El organismo oficial de contralor debe limitarse a verificar el cumplimiento de las normas generales y estatutarias, absteniéndose de introducirse en sus asuntos internos. La facultad de intervención es extraordinaria, y en todos casos debe responder a causales, y realizarse a través de procedimientos, previamente reglados por la ley. El órgano administrativo carece de potestad para disolver en forma compulsiva una asociación, aún cuando sus actividades reales fuesen diferentes al objeto declarado; se necesita una resolución judicial que la disuelva o autorice a la autoridad de contralor a hacerlo.

b) al regular la libertad de reunión, que para los autores la Carta Magna nacional prevé implícitamente (aunque los tratados de rango constitucional sí lo hacen en forma expresa como la Convención Americana de Derechos Humanos en su Art. 15º), el Constituyente local le ha dado gran amplitud, lo que puede provocar inconvenientes prácticos en su aplicación. Así por ejemplo, se dice que es innecesaria la autorización, se entiende, del Estado. Sin embargo, como todo derecho, está sujeto a las normas que reglamenten su ejercicio, y una reglamentación adecuada puede prever por ejemplo, que una manifestación pública a realizarse en un lugar público, se canalice a través de un espacio físico determinado, o en un horario que no afecte los derechos de los demás ciudadanos, y previo aviso.

Este es un tema particularmente espinoso, por cuanto parecieran colisionar los derechos de reunirse y manifestarse públicamente, entorpeciendo incluso la normal actividad del resto de las personas, con el derecho de éstas a no formar parte de esa manifestación y continuar con su labor en condiciones ordinarias. Por mi parte considero que una reglamentación que regule el ejercicio del derecho de reunirse y manifestarse no es impeditiva de los mismos, y si supeditaran dicho ejercicio a la mera voluntad de un funcionario público que autorice, ahí recién puede reputarse de inconstitucional.

Correctamente ejercido, el derecho de reunión reconoce como sujeto pasivo al Estado y a los particulares, que han de abstenerse de impedir o alterar la reunión, sea pública o privada, resultando esa diferencia de la conducta o reacción expuesta hacia o para con los participantes. Por supuesto que el límite está dado por la conservación del orden público; siendo válidas las restricciones razonables que pudieran estatuirse durante el estado de sitio.

c) Al igual que el Art. 14º C.N., nuestra Constitución ha previsto el derecho de peticionar a las autoridades, en forma individual o colectiva, más dicha petición acarrea la obligación para la autoridad requerida de comunicarle por escrito al peticionante la resolución recaída. Esta obligación de dar una respuesta es discutida a nivel nacional, cuestión que ha quedado zanjada entre nosotros con su

inclusión expresa en el texto local. Lo que no significa que la respuesta deba ser necesariamente favorable.

Lo que resulta indispensable es que se comunique (en tiempo oportuno, como es lógico) al o los interesados la medida adoptada frente a su demanda, refiriéndose este Art. 41º C.P. a todas las funciones del Estado. Ya sabemos que el decisorio en sede administrativa puede canalizarse por vía del silencio, transcurrido el término del pronto despacho, pero la intención del Constituyente, que no ha previsto sanción para el incumplimiento, es que se brinde una respuesta positiva (no confundir con favorable). Ese espíritu es evidente, aunque haya limitado la obligación a la comunicación del resolutorio.

La petición no puede dar lugar a la aplicación de penalidad alguna, y puede dirigirse a cualquier autoridad, pero debe conducirse, en los casos que por la naturaleza del pedido o por la calidad de quien lo ejerce lo requieran, por las vías ordinarias regladas. Así por ejemplo, una persona no puede pretender que en su demanda judicial entienda directamente el Tribunal Superior si para ella están previstas instancias inferiores, o un agente de un cuerpo de seguridad presentarse ante las máximas autoridades sorteando a su superior jerárquico. Pero ante la falta de respuesta de los que se encuentran primariamente obligados, es válido recurrir a niveles superiores, denunciando tal circunstancia, para obtener directamente de éstos una respuesta, o las correcciones pertinentes en la conducta del inferior.

17. LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR: La primera tarea del constitucionalismo social fue la de defender en el máximo nivel a los derechos del trabajador. Por lo tanto, todo estatuto que se inscriba en esta tipología debe dar una atención preferencial a la materia. No escapa a esta tónica la Constitución de La Rioja, aunque en el Art. pertinente, numerado 33º, se hayan repetido conceptos y principios ya normados por la Constitución nacional.

El trabajo es para nosotros una actividad que constituye un deber social. Como instituto jurídico goza de la protección del Estado, pero su conceptualización es netamente social. Su valoración se realiza en tanto posibilita un crecimiento personal, en función del desarrollo de la comunidad toda. El trabajo de cada miembro de la sociedad es

un derecho y un deber, que ha de redundar en un doble beneficio: individual y general. De ahí la importancia de su protección.

Volviendo sobre la letra de nuestro Art. 33º, recordemos que la materia laboral está delegada a la nación, inclusive en cuanto se refiere a agrupaciones sindicales. En el orden federal se ha legislado profundamente sobre los derechos y garantías para el trabajador, por lo que la importancia real de este Artículo en cuanto a implicancias prácticas en el ordenamiento positivo local, lo da el concepto que se tiene del trabajo, ya señalado, el deber de protección del Estado, y la aplicación de estos lineamientos también a los trabajadores estatales provinciales, cuya actividad es ajena al derecho laboral federal.

El deber de protección del Estado es para con el trabajo, lo que significa que la actividad íntegra debe ser atendida. Esto tiene consecuencias importantes, porque obliga al gobernante a acciones positivas en defensa del trabajador tanto como de la fuente de trabajo. En una provincia donde históricamente las fuentes laborales han escaseado, y el Estado ha tenido que paliar ese déficit subsidiando a sus habitantes, la obligación constitucional impuesta a los gobernantes de cuidar el trabajo genuino se convierte en trascendental.

Evitaré explayarme sobre el contenido de este Artículo, que continúa legislando sobre los principios de *in dubio pro operario* tanto en lo que se refiere a la norma aplicable como a su interpretación, por cuanto considero preponderante referirme a temas propios del derecho público vernáculo, ya que los institutos regulados por normas nacionales son convenientemente analizadas por los autorizados en cada rama, y resultan ajenos al objeto que nos hemos planteado.

18. LA PRIORIDAD A LA FAMILIA: Es un dogma para la sociedad moderna que la familia es su célula básica. Así lo trata nuestro Art. 34º que le otorga atención preferente por parte del Estado. Este mandamiento debe traducirse en políticas de afianzamiento de los lazos familiares, de cuidado de su entorno, de defensa de sus bienes primordiales, y especialmente de educación y conocimiento de los diferentes aspectos que integran la relación conyugal y de padres e hijos. Sobre estos temas, el Art. 35º C.P. prescribe que se incluyan

como contenidos de asignatura desde el nivel medio para una mejor preparación de adolescentes y jóvenes.

La defensa de los bienes familiares incluye la promoción oficial de la unidad económica familiar y el bien de familia. El primero de los institutos se encuentra sin reglamentación, y nada se ha precisado a nivel provincial sobre su concepto o contenido (aunque podría encontrarse una sistemática que posibilite la aplicación de estos preceptos en el articulado del Régimen legal de saneamiento de títulos y colonización, Leyes N° 6.595 y 6.643). Por su parte el «bien de familia» resulta materia federal, que ha sido legislado desde antaño (Ley N° 14.394 y sus modificaciones). Lo que el Constituyente quiere es que el Estado realice las acciones necesarias para la información de su naturaleza y ventajas, allanando el camino para su inscripción (que se formaliza ante el Registro de la Propiedad Inmueble), más allá de las disposiciones que en tal sentido ya contiene la ley de fondo.

Se hace una consideración especial para la atención y asistencia que el Estado debe a la madre y su hijo. Esto supone una asistencia integral desde el momento de la concepción, poniendo al alcance de cada futura madre la atención médica acorde a su estado, la posibilidad de acceder a medicamentos y bienes indispensables para sí y su hijo, la contemplación de su especial situación a nivel laboral (si es empleada pública), etc.

Todos estos preceptos evidencian la gran preocupación por impulsar el amparo estatal a la familia, de garantizarle un marco de desarrollo, de preservar su conformación y su identidad, y de fortalecerla como basamento de nuestra sociedad. Le corresponderá al gobierno, en forma permanente, activar los mecanismos que a través de instituciones o áreas gubernamentales especializadas, lleven adelante esta acción fundamental

19. LAS TUTELAS ESPECIALES: El repertorio del constitucionalismo social se integra con normas que en forma explícita propenden a la protección estatal de grupos de personas que, cualquiera sea su estratificación social, se encuentran en una situación especial. Así ocurre con los niños y adolescentes, ancianos y discapacitados. El Estado riojano asume como obligación esencial la implementación de políticas

y acciones de gobierno tendientes a la preservación de la integridad y del desarrollo individual de personas que por sus características no pueden valerse por sí mismas, o no se encuentran en la plenitud de su potencial humano para luchar por su propio destino.

En el caso de los niños y adolescentes, el Art. 36° C.P. síndica a la familia como responsable primaria y directa de este deber esencial, lo que no excusa al Estado de coadyuvar en este proceso, e incluso intervenir en el seno de la relación familiar, cuando a juicio de expertos, el grupo familiar no le esté brindando al niño o joven los elementos necesarios para un adecuado desarrollo. Este concepto comprende tanto los aspectos materiales como morales, por lo que queda claro que los alcances de estas normas superan los estratos sociales.

A falta de los responsables primarios, o frente a un incumplimiento parcial, la Provincia se convierte en responsable directo de la protección requerida por estas personas, que en la mayoría de los casos no alcanzan a comprender por sí mismas de esta necesidad, ergo no formulan reclamo alguno y por lo tanto resulta difícil ubicarlas. Es indispensable entonces que el Estado cuente en forma permanente con las instituciones públicas, y coordine con las privadas, que le permitan la detección precoz de las personas que sufran o tengan el potencial riesgo de sufrir un desamparo en sus derechos esenciales; y se le brinde la asistencia que cada caso requiere.

El Art. 37° C.P. se refiere con similares términos a la situación de los ancianos.

Para con las personas discapacitadas, ha previsto el Art. 38° C.P. que la Provincia promoverá políticas de prevención, protección, rehabilitación. En especial este último concepto ha cobrado gran vigor en los últimos tiempos, frente a una práctica social que tendía a aislar a los minusválidos. Justamente esta norma que comentamos pone énfasis en que se deben tomar las acciones tendientes a *concientizar* a la sociedad respecto de los deberes de solidaridad para con los discapacitados. Y estos deberes abarcan el respeto, la comprensión, facilitarle su desenvolvimiento y sus tareas, pero más que nada su aceptación en la vida comunitaria. La discriminación en cuanto a sus posibilidades laborales o educativas es muy común, y la eficacia del precepto dependerá de una labor más profunda por parte del Estado.

20. **EL DERECHO A LA VIVIENDA:** El Art. 39º C.P. dice que el Estado propenderá a que todos los habitantes de la Provincia *logren una vivienda digna*. Ya nos hemos referimos a los alcances de esta norma y a los desvaríos que su interpretación forzada acarrea. Es que se trata también de un contenido básico del constitucionalismo social. El Estado tiene la obligación de articular los mecanismos que pongan al alcance de todos los ciudadanos una vivienda para sí y su familia. Lo que no significa que tenga que darle una vivienda gratis.

Comentario al margen, disiento con la expresión, bastante común por otra parte en nuestro medio, de «vivienda digna», o de «salario digno», etc., como si este aditamento estuviera dado por el objeto que adjetiva. Creo que la dignidad es un concepto inherente a la persona, y que ésta hará digna a su vivienda, su entorno etc., más allá de las características materiales de estos elementos. Por eso entiendo que la expresión utilizada por el Constituyente debe entenderse como referida a una vivienda acorde a las necesidades y avances de la época, en un mínimo indispensable para que los habitantes desarrollen en forma sana y saludable su potencial humano.

21. **EL RÉGIMEN DE EMPLEO ESTATAL:** Está contemplado en diversos Artículos, comenzando por el 43º C.P., que propende a la igualdad en la admisibilidad, sin otro requisito que el domicilio en la Provincia y la idoneidad para el cargo, verificada a través de concursos públicos de oposición y antecedentes.

Una vez empleado, se consagra la estabilidad en el cargo, que implica dos cosas: la imposibilidad de ser cesantado sin sumario previo donde se verifique que el empleado ha incurrido en la causal, también previa, de cesantía o exoneración; y el derecho a permanecer en el cargo asignado mientras dure la buena conducta, aptitudes físicas o mentales. Es decir que en ningún caso procede el despido y pago de indemnización en reemplazo de la estabilidad (que es para estos casos catalogada por algunos autores como «propia» o «absoluta»), a menos que ésta se pierda mediando la voluntad del empleado, como en los regímenes de retiro voluntario, implementados en ocasiones por el Gobierno provincial.

El cumplimiento cabal de este dispositivo, en lo que se refiere a la separación del cargo, encuentra inconvenientes, producto de la desorganización administrativa de la Administración pública provincial, en cuya organización estructural surgen falencias notorias. Se confunde el régimen de categorización, cuyo único objeto es compartimentalizar los niveles remuneratorios, con el ejercicio de cargos, cumplimiento de funciones, y jerarquías. Un correcto ordenamiento administrativo supone la existencia de un cargo, con la asignación presupuestaria que implica, que debe estar ubicado en una escala de jerarquía, y tener asignadas determinadas funciones. Esos cargos deben ser concursados periódicamente y asignados a los mejores capacitados para desempeñarlos. Todos los cargos deben tener estas características, como todos los empleados deben tener derecho a concursar por ellos (y si hubiere vacantes, cualquier ciudadano domiciliado en la Provincia). Esta medida otorgará a cada empleado la posibilidad de forjarse una carrera administrativa en base a su propia superación y esfuerzo. Evitará asimismo que una persona «se adueñe» de un cargo, del que no puede ser separado salvo mala conducta o inaptitud física o mental; pero en esta norma (Art. 44° C.P.) nada se dice de otro requisito esencial, que es la eficacia en el cumplimiento de la tarea. Por el contrario, la movilidad propuesta en nada afectará a los derechos constitucionales consagrados en este Capítulo de la Carta Magna.

El régimen que desde hace mucho tiempo viene rigiendo la actividad de los trabajadores estatales es francamente inconstitucional. Se presta a desigualdades notorias, como acontece cuando un empleado de escasa antigüedad o con igual tarea que sus compañeros, cobra un sueldo muy superior, fruto de su «alta categoría», ganada por contactos políticos. O cuando debido a aparentes restricciones presupuestarias se produce un estancamiento en la carrera, recludiendo a un empleado a un nivel remunerativo que no puede mejorar porque «no hay ascensos». Por mi parte entiendo que la única manera de incentivar y premiar la capacitación constante de los agentes estatales es otorgándole la posibilidad de aspirar a mejores cargos, con mayores responsabilidades y sueldos, por los cuales puedan competir periódicamente, en igualdad de condiciones (pero que también deberán defender periódicamente, frente a las legítimas aspiraciones de otros interesados).

El sumario que se realice por las faltas en que hubiere incurrido el agente le asegurará su derecho a la defensa; tendrá como fundamento conductas que con anterioridad a su verificación estaban tipificadas como causales de cesantía o exoneración y se ajustará estrictamente al procedimiento que cada régimen laboral haya previsto, que funciona como una garantía para el sumariado.

Se ha reservado con exclusividad para el legislador la estructuración del régimen escalafonario, disciplinario y jubilatorio de todos los agentes estatales, cualquiera sea la función estatal donde presten labores. Lo mismo acontece con el régimen remuneratorio, el que debe asentarse sobre el principio de que a igual tarea corresponde igual salario (Art. 45° C.P.). Esta cláusula fue muy debatida en el seno de la Convención. Aunque las distintas posiciones esgrimidas carecían de sustrato ideológico, sino que más bien parecían inclinarse según los intereses particulares que se defendían, y mostraban como es habitual entre los políticos de nuestro medio, una verborragia demagógica inconsistente. Se decía que una fórmula igualitaria produciría una «nivelación para abajo», afectando derechos ya adquiridos por algunos sectores de trabajadores a través de convenios colectivos, que establecían remuneraciones mucho más elevadas que las previstas para empleados comunes. Lo cierto es que el mandamiento constitucional, tal como ha quedado plasmado, a la fecha es totalmente incumplido en el Estado Provincial. Por un lado por la insólita aplicación de convenios especiales que derivan, por ejemplo, en que un empleado administrativo de un área gubernamental investida de la categoría de ente descentralizado, que cumple la misma e idéntica tarea administrativa que otro que trabaja en la administración central, cobre salarios muy diferentes. Por otro lado, como ya lo adelantáramos, porque realizando una idéntica tarea, en la misma dependencia, un agente puede tener un sueldo más elevado, fruto de su mayor «categoría».

Una situación muy particular se da en cuanto a este Artículo 45° C.P. y su redacción definitiva, dado que, según el diario de sesiones, la Convención aprobó el texto con la fórmula «*debiéndose respetar*» el principio... etc., pero en la publicación oficial definitiva aparece según el proyecto primitivo, es decir «*teniendo en cuenta*».

Se han reconocido y se les ha otorgado categoría constitucional a los adicionales particulares que integran la remuneración, denominándose de tal modo aquellos que implican o revelan una situación diferente del agente con respecto a sus pares, y que traen aparejado un tratamiento diferente en cuanto a escala salarial. Su denominación es taxativa, ya que si bien puede haber otros adicionales, según sean las diferentes actividades (como el de insalubridad, riesgo profesional, etc.), los mismos se aplicarán para la generalidad de trabajadores que desempeñan la misma función. Los enunciados son: antigüedad (que en algunas reparticiones oficiales es denominado erróneamente «escalafón»), título y asignaciones familiares. Con los dos primeros se premia y estimula al trabajador, mientras que con el último se reconoce su situación en cuanto a su deber de manutención de una familia, incrementándose su haber.

El régimen laboral concluye con la prohibición de acumular funciones o empleos rentados en organismos estatales, sean estos de la órbita nacional o provincial o municipal inclusive. Su falta de tratamiento en la asamblea nos impide conocer los fundamentos para esta norma; por mi parte, opino que compatibilizando horarios de trabajo, no existen impedimentos de orden práctico para que una persona pueda trabajar en dos oficinas públicas diferentes. La limitación fue presentada a menudo como de origen «ético» ya que, dada la escasez de fuentes laborales en nuestro medio, sería inmoral que una persona acumulara empleos públicos. Nada más alejado de un genuino concepto de la ética social, a menos que se tenga en cuenta que quienes pregonan este razonamiento son los estamentos políticos, con su particular visión de estos aspectos. En todo caso, las atendibles razones de racionalización de la oferta de empleo estatal, en un momento dado, pueden manejarse adecuadamente sin necesidad de un precepto constitucional que se convierte en atentatorio contra la libertad de trabajo.

La aceptación de un nuevo trabajo en otro organismo es causal automática de caducidad del anterior, lo que no exime, al menos en el ámbito de la Administración pública provincial, de realizar el sumario administrativo al agente involucrado, y una vez comprobado el doble empleo hacer efectiva la medida expulsiva del anterior.

Hay dos limitaciones a la prohibición de acumulación de empleos. La primera es para quienes ejercen la profesión de docentes, con las previsiones que la ley deberá regular para el caso, que sobre todo se refieren a las in/compatibilidades horarias. Esta previsión resulta muy acertada, ya que puede tratarse de personas que ejerzan su profesión en un área gubernamental y que deseen transmitir su experiencia y conocimientos en instituciones educativas, lo que redundaría en un gran beneficio para la comunidad. O a la inversa, si se recuerda que una persona que quiera ejercer la docencia difícilmente podrá llevar adelante una vida sin sobresaltos económicos.

La segunda excepcionalidad está dada por la posibilidad de contratar profesionales universitarios por tiempo determinado, cuando sus antecedentes técnicos y científicos así lo aconsejen para la función a desempeñar. La individualización aparece como segregativa para quienes ejercen otras profesiones, pero primordialmente para el propio Estado, que puede requerir los servicios técnicos o especializados de otras personas, idóneas en su labor, y no podrá recurrir a ellas por esta vía. Además, la redacción otorgada parece atender más las características personales, en vez de dar prioridad a la necesidad de la Administración.

Como adjetivo común de todo este régimen, hemos de destacar su carácter provincial, es decir que tiene plena vigencia para los trabajadores estatales provinciales, sin que resulte de aplicación para los empleados y funcionarios municipales, atento la autonomía de esta función estatal, salvo obviamente, que por decisión de los cuerpos convencionales locales se adhiera a la normativa provincial, o se inserten en las Cartas Orgánicas normas similares. La adhesión o declaración de aplicabilidad en el ámbito municipal también puede hacerse por las autoridades constituidas.

22. LA CUESTIÓN DEL RÉGIMEN PREVISIONAL: El Art. 46º C.P. establece que el régimen jubilatorio provincial será único para todas las personas y asegurará la equidad y la inexistencia de privilegios que importen desigualdades que no respondan a causales objetivas y razonables.

Esta norma desató largos debates, frente a la posibilidad de que la Provincia adhiriera al régimen jubilatorio nacional, hecho que finalmente se concretó con la Ley N° 6.119.

La adjetivación de *provincial* que el Art. 46° realiza del régimen previsional, implica que éste comprende a los empleados públicos provinciales, más no que la Provincia deba necesariamente tener estructurado y regulado por sí misma un régimen de jubilaciones. La Provincia puede adherir a un sistema jubilatorio regulado a nivel nacional, por ejemplo (como ocurre con la actualidad) y declarar su aplicación para los empleados públicos locales, siempre que en el mismo concurren los requisitos exigidos constitucionalmente.

Precisamente estos requisitos se han mostrado ausentes en el período en que el régimen jubilatorio estaba regido por las leyes previsionales; en especial por la consagración de privilegios que importaban notorias desigualdades entre los trabajadores estatales, y que para nada respondían a causales objetivas. Desde la posibilidad de pasar a retiro contando con escasa cantidad de tiempo de trabajo, y sin importar la edad, donde la justificación se daba por la necesidad de suprimir organismos oficiales y de jubilar a sus empleados, hasta la acumulación de sueldos por diferentes cargos ocupados en tiempos distintos, pero que se sumaban insólitamente en el haber jubilatorio; todo ello contribuía a un creciente descreimiento en la bondad de un sistema que, además de sus problemas financieros, exhibía un desorden estructural impresentable.

Más no es éste el ámbito para apreciar decisiones políticas, como lo fue la transferencia del sistema previsional local al ámbito nacional, lo cierto es que corresponde apreciar la constitucionalidad del sistema en la actualidad, y el acatamiento a la sentencia judicial que emitiera el Tribunal Superior de Justicia en un juicio de amparo presentado por un grupo de trabajadores estatales frente a la posibilidad de que el gobierno provincial produjera esta medida. Antes de ello, conviene reparar en que el Art. 46° C.P. establece también que el haber jubilatorio deberá ser móvil, irreducible y proporcional a la remuneración del mismo cargo en actividad. La movilidad, que guarda estrecha relación con la proporcionalidad, es la misma que consagra el Art. 14° bis C.N.; supone que el monto originario percibido puede (y debe)

cambiar, aumentando en forma paralela, aunque no necesariamente en la misma cuantía, a que aumenta el salario de quienes desarrollan activamente el trabajo que el jubilado hacía en su vida laboral. Ello responde a la naturaleza sustitutiva que se reconoce al haber jubilatorio respecto del salario. La proporcionalidad, sin embargo, no puede inclinarse hacia abajo, es decir rebajando la jubilación, si hubiere una declinación de los salarios de la actividad, ya que el texto constitucional asegura su irreductibilidad.

Ya hemos visto que la expresión régimen jubilatorio provincial no implica que la Provincia esté obligada a regular y administrar por sí un sistema previsional, sino que puede delegar ambas cosas en otro ente. Aunque éste fue el objeto esencial de la cuestión que introdujeron los presentantes del juicio de amparo citado, caratulado «Olivera Ramón Alfredo y otros-Amparo-Medida de no innovar», Expte. 64-0-1994, el Tribunal sentenciante evitó la cuestión, y se limitó a expedirse sobre la viabilidad de la transferencia del sistema a la órbita nacional, inclinándose por su improcedencia, atento el plexo normativo imperante a ese momento. El pronunciamiento judicial era a todas luces acertado. La Provincia de la Rioja había firmado con la Nación el Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento, pero la ley provincial que aprobaba lo actuado por el Gobernador (en ejercicio de las facultades concebidas por el Art. 102º inc. 12º C.P.) excluía expresamente de la ratificación al punto 6) del Art. 2º del Pacto, que se refería a la transferencia al sistema nacional de previsión social de las cajas de jubilaciones provinciales. Esta ley provincial, que lleva el N° 5.904 y data de octubre de 1.993, difería el tratamiento legislativo de este tema hasta su reenvío con los estudios pertinentes por la Función Ejecutiva. Por consiguiente, si en la Provincia imperaba un régimen previsional establecido por la ley, y la Cámara de Diputados negó la posibilidad de la transferencia en virtud del Pacto Federal, reservándose además la facultad de tratar el tema en otra oportunidad, no podía el Ejecutivo llevar adelante tal medida. Además de la violación a la supremacía jerárquica de normas, había una concreta prohibición, vigente en el ordenamiento local, a que actuara de esta manera. Esto fue lo que puntualizaron los jueces (que integraron por subrogancia el Tribunal Superior, cuyos miembros naturales fueron en su totalidad excluidos de la causa) en su pronunciamiento, emitido en noviembre de 1.994.

En el mes de Diciembre de 1.995, se sanciona la Ley N° 6.119, que transfiere el sistema previsional provincial a la órbita nacional, dejando supeditado al Convenio pertinente la instrumentación de todas las medidas necesarias para articular en la práctica el funcionamiento del sistema. El Art. 4º de dicha ley fija como ineludible una cláusula por la que la Nación asume la obligación de respetar los principios y garantías que para el régimen previsional provincial contiene el comentado Art. 46º C.P. Con este nuevo marco jurídico en el ámbito local, tenemos que la normativa que rige en materia de jubilaciones para los empleados públicos estatales es la que rige para el orden nacional, por adhesión a la misma, según así lo establece el Art. 5º de la ley N° 6.119.

A su vez, toda norma nacional sobre la materia, para que tenga validez constitucional en nuestra provincia, mientras se mantenga esta subsunción de la legislación provincial en la nacional, debe cumplir con los requisitos del Art. 46º C.P.

23. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA PROVINCIA:

El Estado provincial asume en forma solidaria con todos y cada uno de sus agentes, la responsabilidad por los daños que éstos causaren a terceros con motivo del ejercicio de sus funciones. Este es un principio que al margen de su declaración constitucional local, tiene plena vigencia en el ordenamiento positivo argentino. El esfuerzo que el Constituyente realiza para limitar esa responsabilidad a los casos de «mal desempeño» de sus funciones resulta estéril, pues cualquiera sea la manera como se juzgue lo actuado por los agentes estatales, igualmente los daños causados a terceros tiene como responsable solidario al Estado.

Lo que resulta importante es lo señalado al final de este Art. 48º C.P., en el sentido de que esta co-responsabilidad estatal se asumirá siempre que los actos que la motiven se hubieran ejecutado dentro del marco de atribuciones que le competen al agente actuante. Es decir que si éste hubiere obrado al margen de sus facultades, el Estado no podrá verse cargado con los efectos que su acción provoque; ya no se trata aquí de un agente estatal que actúe como tal, sino de una persona, que si bien tiene relación laboral con el Estado, actúa por su propia iniciativa e intereses.

En algunas ocasiones la distinción no resulta tan simple. Puede tratarse de agentes que si bien no están cumpliendo una tarea propia de su competencia, se encuentran colaborando en otras áreas, o con otros agentes, a veces hasta por propia voluntad. Lo que deberá tenerse presente es si esa actividad se realiza efectivamente a favor del Estado o con motivo del desenvolvimiento de actividades propias del Estado, por motivo de las causales un agente estatal provocó el daño, aún cuando ésa no era su actividad específica.

24. MANIFESTACIÓN DE BIENES. El Art. 49º C.P. obliga a los que ejercen las funciones legislativas, ejecutiva y judicial a realizar una manifestación de bienes al entrar en funciones y al cesar en las mismas. La norma alcanza por tanto a Diputados, Jueces y miembros del Ministerio Público y al Gobernador de la Provincia. Si bien sus colaboradores (partiendo del mismo Vicegobernador) no parecen resultar comprendidos, es saludable que también esta añeja práctica tendiente a resguardar la ética en el ejercicio de la función pública (y a salvaguardar el patrimonio público), les sea aplicable. La norma no contiene mayores formalidades, las deja para que las fije la ley reglamentaria (que no se ha dictado), al igual que la determinación de las demás personas que deberán efectuar la declaración, señalando únicamente al titular del cargo y a su cónyuge.

La manifestación debe ser pública, lo que no significa que necesariamente tenga que ser publicitada, sino que se manifieste por medio fehaciente y que sea susceptible de ser revisada por un órgano de contralor estatal, entre los que indubitablemente deben figurar la Cámara de Diputados, el Ministerio Público y el Tribunal de Cuentas, para quienes corresponde que sea asequible en todo momento.

Considero asimismo que los familiares a quienes debe extenderse la manifestación son los cercanos; aunque cabe reconocer lo discutible del caso, porque por cierto lo que se pretende resguardar es que el funcionario deshonesto vuelque fondos mal habidos en personas de su confianza, pero éstas pueden ser un familiar o un amigo, o cualquiera otra que acepte la complicidad. Sin embargo, me parece apropiado extender la caución hasta el segundo grado de parentesco consanguíneo, tanto ascendente como descendente, de las personas mencionadas por el texto.

A los efectos de aportar elementos para salvaguardar la corrección en el ejercicio de la función pública, se extendió en el derecho público provincial comparado un mecanismo que podría denominarse derecho/deber de vindicación, por el cual el funcionario que fuere acusado por la comisión de un delito en el desempeño de su cargo, está obligado bajo pena de destitución, a promover querrela criminal contra el acusador y a continuarla hasta la sentencia. Para la tramitación de esta querrela, se le otorga el beneficio del proceso gratuito. Así se expiden las Constituciones de Formosa (Art. 25º), Jujuy (62º), Neuquén (23º), Santa Cruz (35º) y Río Negro (56º).

Desde otro ángulo, pero con igual propósito, dice la Constitución de Tierra del Fuego en su Art. 11º que: «Los obsequios que reciban los integrantes de los poderes del Estado Provincial, en su carácter de tales, y que tengan valor económico, histórico o cultural, según establezca la ley a dictarse al efecto, serán propiedad exclusiva del Pueblo de la Provincia y la misma ley deberá fijar su destino.»

25. DERECHOS DE LOS USUARIOS Y CONSUMIDORES.

Introducido con la reforma de 1.998 (y reflejando la iniciativa del Constituyente nacional, plasmada en el nuevo Art. 42º C.N.), este Artículo adoptó el número 50º, desplazando al texto antiguo a un 50º bis. Decía la Conv. M. Salinas como informante de la Comisión de nuevos derechos y garantías que «el derecho del consumidor nace, se desarrolla y se consume en (precisamente) la sociedad de consumo; el consumo es una actividad necesaria en la producción económica, en el proceso de comercialización, en la información y esencialmente en la vida de cada persona», de allí la importancia que le asignaba a las normas proteccionistas de este derecho «que tiene un lugar cierto en la vida de todos y de cada uno». Reflejaba la evolución que el tema obtuvo en distintas legislaciones internacionales, y lo incluyó en el grupo de los denominados derechos de tercera generación, «es decir aquellos que involucran a un número indeterminado de personas y cuya resolución exige la intervención del Estado ... están basados en la solidaridad y cooperación entre todos los que concurren al mercado buscando la satisfacción de sus intereses, de sus necesidades y de los bienes que son indispensables para el desarrollo de la vida personal y social.» Para G. Martín, se trata de «una garantía que el Estado debe darle al consumidor», y proponía declarar la inembargabilidad de la

vivienda por los gastos de consumo y del usuario, salvo las deudas contraídas para la compra o mejoras del inmueble (un extremo impracticable desde el ámbito de competencia legislativa provincial, pero además inaceptable desde el sentido común en una economía y estado de derecho organizados, más aún teniendo en presente la vigencia de una limitación importante, ya aceptada en nuestro ordenamiento, como ocurre con el «bien de familia»). Salinas respondía evidenciando el desequilibrio que produciría en las relaciones sociales y económicas el otorgamiento de privilegios desmedidos, aún cuando éstos fueran para la «parte más débil» de la relación, y reafirmaba la propuesta consensuada en la Comisión, dejando para la ley reglamentaria la oportunidad de puntualizar detalles sobre los cuales se habían formulado inquietudes por los miembros de la Convención.

El Art. 50º consagra entonces derechos de los usuarios y de los consumidores, frente a los demás ciudadanos y frente al Estado. Frente a los primeros se refleja en la libertad de elección y en el requerimiento de un trato equilibrado y digno; frente al Estado, en su deber correlativo de proteger la salud y seguridad del usuario y consumidor, como también proveer continuamente información adecuada, actualizada, veraz, sobre cuestiones inherentes a los bienes puestos en el mercado (este derecho también opera frente a los expendedores, que tienen la obligación de explicitar las características técnicas de lo que ofrecen). La seguridad incluye el deber de contralor de calidad, inspección, normas de fabricación y una política que se exprese a través de organismos administrativos especializados (en la actualidad una Dirección de Protección al Consumidor). Se desglosan también otras diferentes actividades, cada una de ellas muy puntualmente indicadas, como una responsabilidad estatal insoslayable: *la educación para el consumo*, (a través de campañas orientadoras no respecto de una preferencia por vendedores, sino verbigracia de la conveniencia de consumir determinados productos en cada época del año); *la defensa de la competencia* contra toda forma distorsionadora de las fuerzas naturales del mercado (recordemos la vigencia de una ley nacional, Nº 25.156, pero el Constituyente enfatiza su deber de cumplimiento en el ámbito local), *el control de los monopolios* (que impedirían la libertad de elección) tanto naturales como legales (véase una

conceptualización al respecto en Dromi-E. Menem, *La Constitución reformada*, op. cit. pág. 154); *la calidad y eficiencia de los servicios públicos*, cuya tarea de contralor se ejerce a través de los entes que se crean con dicha finalidad, y cuyo ámbito de competencia se orienta en principio a los servicios cuya prestación se encuentra concesionada, pero que también debieran ocuparse de aquellos que siguen en manos estatales; *a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios*, como bien lo señalan los autores citados, la realidad demuestra que los proveedores y los prestadores están sólidamente organizados en grupos empresariales, con amplio respaldo en asesoramiento jurídico y técnico, y operan frente a una masa de consumistas individuales, a los que les resulta difícil hacer valer su peso de conjunto, si no se agrupan en organismos que coadyuven con la autoridad pública en la tarea de control y de reclamo. De allí el rol fundamental que están llamadas a asumir estas organizaciones no gubernamentales, en el esquema diario de la vida moderna, y por ende la importancia de una apoyatura estatal que incentive su formación.

Repetiendo el texto nacional, se deja para la ley la sanción de procedimientos eficaces en la prevención y solución de conflictos (hubo un intento, desprolijo, de una ley provincial específica, que se sancionó con el N° 6.194) y el advenimiento de marcos regulatorios de la prestación de servicios públicos locales (que por lo general se establecen dentro del ordenamiento de la concesión). Para todos los casos, se prevé la apertura hacia la participación de los usuarios a través de sus asociaciones y de representantes de los Concejos Deliberantes (una iniciativa del Conv. G. Martín) en los organismos de contralor.

En suma, se trata de la consagración constitucional de un conjunto de principios y de herramientas cuyo objetivo es propender a una mejor calidad de vida, evitando los desequilibrios en la relación productor-consumidor y orientando al Estado a intervenir en los extremos para el mantenimiento apropiado de esa relación. Vale resaltar que no tiene cabida una interpretación de este Artículo que conlleve a exigir al Estado un intervencionismo paternalista, ni mucho menos una responsabilidad subsidiaria a ultranza, pues no exime a los ciudadanos de sus responsabilidades primarias de contralor de lo que

consume, tanto en cuanto a su calidad como a los gastos que le irroga a su economía doméstica.

26. **DERECHOS IMPLÍCITOS.** Denominado ahora Art. 50° bis (luego de que la reforma de 1.998 introdujera el referido a los derechos de usuarios y consumidores con el número 50°), esta norma de vieja data, ya que aparece desde la Constitución de Joaquín V. González, cumple el mismo rol que el Art. 33° de la Carta magna nacional, y especialmente jamás podrá entenderse que los principios, declaraciones, derechos y garantías que en el orden local se enumeran sean contradictorios o negatorios de los que aquella sienta para todos los habitantes de la Nación.



EL CAPÍTULO 3

CULTURA, EDUCACIÓN Y SALUD PÚBLICA

SOBRE ALGUNAS TAREAS BÁSICAS DEL ESTADO

El Capítulo III de la Constitución provincial está dedicado a algunas de las prestaciones básicas a cargo del Estado, como la educación y la salud. Se agrega también un artículo sobre la cultura. Como sucede para con otras temáticas, su tratamiento en la letra constitucional denota el interés de los Convencionales de sentar principios rectores para las acciones que el Estado debe desarrollar sobre estas materias. Sin embargo, en varios tramos se trasunta el perfil de la ideología imperante, muy inclinada a la consideración paternalista del Estado, que quedaría entonces obligado a cubrir campos o situaciones reservados al esfuerzo individual de los ciudadanos, por lo que resulta imprescindible una hermenéutica muy cuidadosa, integral y adaptada a los tiempos modernos, para no caer en el absurdo de cargar sobre el Estado toda situación que afecte por ej. a la salud de un riojano (inútilmente, porque le sería imposible afrontarlo con eficiencia).

1. EJES PARA EL SISTEMA EDUCATIVO. Se consignan en la primera parte del Capítulo los fines, caracteres y esquema estructural del sistema educativo de la Provincia, indicándose lineamientos básicos en los cuales habrá de asentarse (Arts. 51º a 53º C.P.).

La educación es considerada como un derecho esencial, inherente a la calidad del ser humano, y por lo tanto, correlativamente, se convierte en una obligación o deber cuyo cumplimiento se asigna a dos instituciones: la familia y el Estado. Su objetivo es el desarrollo de la persona, y que ese desarrollo sea integral, armonioso y permanente. Se han determinado los valores preponderantes a los que debe orientar

la educación que un riojano reciba: la ética, el respeto y la lucha por la libertad, la búsqueda de la justicia social, el asentamiento de la solidaridad, la continuidad de las tradiciones, la veneración de las instituciones del país y la preservación de la religiosidad. Esto significa que los contenidos de todo programa educativo que se desarrolle en el ámbito provincial debe tener como ejes los citados valores, cuya alabanza y caminos de búsqueda y consecución corresponde que impregnen cada materia cuyo conocimiento se propague. Pero lo más importante, es que toda esta mecánica tiene como finalidad preparar a la persona «para vivir en una sociedad democrática y participativa», es decir que el Constituyente toma como presupuestos y como requisitos de la concientización y valoración de la vida en democracia, la enseñanza permanente, la transmisión generacional de los valores que orientan al sistema educativo en la Provincia.

En el Art. 52º C.P. se compromete al Estado a asegurar el acceso a la educación, la permanencia de los educandos en el sistema y la posibilidad de alcanzar los niveles más altos. El primero y último de los encargos se entienden como la obligación estatal de brindar este servicio de modo tal que resulte razonablemente aceptable en razón de la distancia y el nivel de que se trate, de que toda persona tiene la posibilidad de concurrir a tomar ese servicio. Por supuesto que son diferentes las exigencias según el nivel de profundidad o de complejidad de la enseñanza, y así tendremos que, tratándose de escuelas de Educación General Básica, su mayor cercanía al lugar donde habita cada educando facilitará el cumplimiento del precepto magno, fundamentándose al mismo tiempo la concentración de los estamentos más complejos en los lugares de mayor población, o hasta su unicidad en todo el territorio provincial. Es así como se brinda igualdad de oportunidades, que los riojanos podrán fructificar o no. Pero aprovecho el tratamiento de estas normas para resaltar el sentido en que opino deben ser interpretadas, pues las falsas orientaciones, más la demagogia ilimitada, han llevado a sentar posiciones sobre «el mandato constitucional de extender todo tipo de establecimiento educativo por todo el ámbito provincial» que llevó a fundar entidades de nivel terciario o hasta universitario en poblaciones reducidas, con el resultado de un más que discreto nivel formativo, escasez de alumnos y una

alarmante carencia de salida laboral. Y es que la falta de planificación a largo plazo sobre la oferta educativa, más la idiosincracia retorcida de los «intereses políticos» (o mejor dicho, de los políticos) llevan a generar expectativas de vida en quienes se embarcan en un proyecto personal que luego se ve imposibilitado de concretar, porque el panorama de la realidad es muy diferente del que le ilusionaron al iniciar su preparación. No es cierto, en síntesis, de que estos Artículos que analizamos obliguen al Estado a poner sedes universitarias en cada Departamento de la Provincia, y sí lo es, en contrapartida, que debe preocuparse por la calidad educativa y que la oferta de establecimientos de mayor nivel debe ser razonablemente proporcional a la densidad poblacional, a la vez que la propagación de las escuelas de enseñanza básica resulta un deber absolutamente ineludible.

Una consideración aparte merece el compromiso de la *permanencia* del educando en el sistema. La inestabilidad puede obedecer a una diversidad de causales, sobre las cuales el deber estatal es operar de diferentes maneras de modo tal de brindar la apoyatura que permita la continuidad del estudiante. Estas acciones pueden ser tan variadas como la asistencia de un sicopedagogo, la copa de leche, la provisión de material de estudio o incluso las becas. Resulta obvio aclarar que el esfuerzo que realice el Estado debe ser acorde con sus posibilidades presupuestarias, que es de carácter excepcional y solamente orientado a las personas que presenten una problemática que no pueden solucionar sin la ayuda estatal. Todas estas observaciones son las que conforman asimismo la exégesis del mandamiento del inc. 1º del Art. 53º C.P. sobre que la educación será gratuita, asistencial y obligatoria hasta el nivel de EGB (la Constitución utiliza, claro está, la terminología de la época). La gratuidad es otra herramienta de la igualdad de oportunidades, pero se refiere a la prestación del servicio y no a la consecución de los elementos que el estudiante necesita, cuestiones sobre las que corresponde aplicar los principios señalados más adelante.

En el Art. 52º C.P. se anotan también dos temas importantes. Se admite la descentralización operativa del sistema educativo, que abarca no solamente a la enseñanza privada (que debe ser autorizada y fiscalizada por el Estado y ajustarse en lo pertinente a las normas

contenidas en este Capítulo, según el inc. 2º del Art. 53º C.P.) sino que también abre la posibilidad a los municipios de brindar el servicio, algo que luego ratifica el Art. 157º C.P. Sin embargo se aclara, con gran lucidez, que rige el principio de la centralización normativa, es que decir que los lineamientos fundamentales, aparte de los sentados en la Constitución, deberán ser trazados por el Gobierno provincial, y a ellos deberán ajustarse todos los demás operadores del sistema.

El catálogo de buenas intenciones del Constituyente se complementa con una ambiciosa expresión de deseos, referida a que el estudiante pueda insertarse en el mundo productivo del trabajo sin detener su proceso educativo. Un interesante proyecto con esta orientación encaró recientemente un organismo gubernamental implementando un sistema de pasantías rentadas para estudiantes universitarios, que fructificó en muchos casos de chicos que pudieron acceder a una fuente laboral genuina, luego de concluir la pasantía.

La Constitución de 1.909 dedicaba todo su Capítulo VII a este tema, titulándolo Educación Común. Fijaba la obligatoriedad y gratuidad de la instrucción primaria y disponía que se debía procurar que en toda población «donde hubiere más de treinta niños en edad escolar, exista por lo menos una escuela». Cuando se exigiera a los habitantes de la Provincia la prestación de servicios a favor de la educación, los mismos debían prestarse gratuitamente (se entiende que se refiere a los de carácter excepcional, no así a los casos de los maestros, cuyo nombramiento estaba a cargo del Consejo General, encargado del gobierno y administración de las escuelas). Se declaraba también la inembargabilidad de «los bienes y rentas destinadas a la educación». Esto demuestra la gran preocupación de Joaquín V. González, educador nato (faceta poco difundida de nuestro prohombre), ante un cuadro desesperante en aquella época para la provincia.¹

La Ley N° 6.660 ha venido a reglamentar la instrumentación de todos estos principios constitucionales, regulando la organización,

1. Referencias sobre la situación imperante aparecen de continuo en la reciente y exitosa obra de Roberto Rojo, *El divino Joaquín*, de este mismo sello editorial, La Rioja, 2.005.

administración y financiamiento del sistema educativo provincial, el cual se integra con los establecimientos de gestión pública y los privados autorizados, habilitados, reconocidos y supervisados por el Estado (que son las condiciones que fija el Art. 52º C.P. según lo visto). Siguiendo fielmente los lineamientos constitucionales, la ley vá desglosando las garantías (Título IIº) que brinda el sistema, los fines y principios de la educación (Título IIIº), entre los que se destacan el educar «en y para la diversidad» y «en el ejercicio de los deberes y derechos de la convivencia democrática». Se fijan como pilares de la política educativa la gratuidad (en todos los ciclos, niveles, modalidades y regímenes de gestión pública), la equidad y descentralización (asegurando la distribución de los servicios educativos obligatorios en todo el ámbito provincial e instrumentando programas especiales para zonas menos favorecidas), la calidad y evaluación, la eficiencia y eficacia, la participación de la comunidad (elaborando políticas educativas que involucren y respondan a las necesidades comunitarias), la intersectorialidad (es decir la apertura hacia todos los sectores) y la transformación e innovación permanente (a través de la investigación y cooperación con otras instituciones). Se estructura el sistema con los niveles de Educación inicial, General Básica, Polimodal, Superior no universitaria y modalidades especiales (Educación especial, de jóvenes y adultos, artística, técnica y otras). Se sigue obviamente el modelo de la ley federal de educación, previéndose también la educación no formal «en las distintas áreas de la cultura con el fin de atender a las necesidades de la población especialmente en las zonas alejadas»(Art. 52º)

2. INSTITUCIONES DE LA EDUCACIÓN. El Art. 54º C.P. indica que la coordinación de la política educativa estará a cargo de un Consejo Técnico Educativo, en donde tendrán participación los docentes y los padres y cuyo funcionamiento se delega a la reglamentación. La Ley Nº 6.660 agrega como integrantes a representantes de los gremios docentes y otorga la presidencia al Ministro de Educación (Art. 60º), determinando asimismo como funciones del órgano las de colaborar con las autoridades ministeriales en la implementación de las políticas educativas, facilitar la participación de las organizaciones intermedias

de la comunidad en las acciones y programas educativos y participar de la evaluación de las acciones programadas, tendiendo al mejoramiento de la calidad de la educación (Art. 59°).

Para el caso de que el Estado provincial contare con una institución universitaria, la misma deberá estar gobernada por un Consejo Superior, integrado por representantes de los cuatro tradicionales estamentos: docentes, alumnos, egresados y co-docentes. Se procura asimismo garantizar el funcionamiento de las casas de altos estudios según el espíritu de la reforma de 1.918, con el reconocimiento de la plena autonomía universitaria (Art. 55° C.P.). En la actualidad no hay organismos de este nivel solventados por la Provincia, ya que el existente pasó a la órbita nacional; habiéndose instalado también emprendimientos privados.

3. LA PRESERVACIÓN DE LA CULTURA. Una característica de nuestro pueblo es su apego a la tradición, la persistencia de sus prácticas culturales que se renuevan y vivifican en cada generación de riojanos. Es por ello la preocupación del Constituyente por preservar este ámbito, a la vez que garantizar la diversidad de expresiones, combatiendo cualquier atisbo de discriminación ideológica en la creación cultural (Art. 56° C.P.).

Pero resalta la inclinación por los movimientos costumbristas, aquellos «de reconocido arraigo y trascendencia popular en la provincia», respecto de los cuales prevalece el alcance proteccionista y promotor que le incumbe al Estado. Más aún los que tiendan a la afirmación de la conciencia patriótica y de unidad y pertenencia latinoamericana.

En el año 1.988 se sancionó la denominada Ley del mérito artístico (N° 5.164), que sirvió de significativa apoyatura, a la vez que un merecido reconocimiento, a personas arraigadas en el ambiente cultural riojano que realizaron importantes aportes a su evolución. Establece su Art. 2° que los beneficios alcanzan a creadores literarios, de las artes plásticas, artesanales y de la composición musical, que hayan sido premiados y que exhiban una trayectoria pública permanente en su disciplina artística, desde la edad de

cincuenta y cinco años en adelante. Consisten en un aporte dinerario mensual, que tiene el carácter de vitalicio.

Esa ley sin embargo, sufre de continuo interrupciones a su vigencia, dispuestas por otras normas de igual rango.

Otra ley importante de fomento a la cultura es la N° 6.539 que declara de interés público la edición y distribución de libros de autores riojanos cuyos contenidos sean compatibles con los contenidos básicos comunes del sistema educativo o considerados de interés general, por la Dirección General de Cultura de la Provincia (Art. 1°), facilitando la publicación mediante una deducción impositiva a las empresas que asuman los costos de dicha publicación (Art. 2°). Y con igual mecanismo, a la vez que espíritu y objetivo, encontramos la Ley N° 7.047, modificada por la N° 7.659, referida a composiciones musicales de autores y/o compositores riojanos y/o ejecutadas por intérpretes riojanos.

Asimismo se declara que el acervo histórico, arqueológico, artístico y documental forman parte del patrimonio cultural de la Provincia. Declaración que trae aparejado el sometimiento de todo material susceptible de encuadramiento en tales rubros, a la normativa que la Provincia dicte al respecto. Aún cuando se tratare de elementos del dominio privado de simples ciudadanos que habiten nuestro suelo.

La Ley N° 6.589 ponía en el por entonces Ministerio de Educación y Cultura el control, guarda, censo y administración del patrimonio cultural arqueológico, arqueológico urbano, paleontológico, antropológico e histórico de la Provincia. Si bien esta ley no ha perdido vigencia, al desvincularse el área de Cultura de este Ministerio (en la actualidad es una Agencia Provincial con rango de Subsecretaría, Art. 86° Ley N° 7.632 de Ministerios), todas estas atribuciones le fueron conferidas como autoridad de aplicación.

Tanto la Ley N° 6.589 como su Decreto reglamentario N° 770/00, ponen hincapié en la preservación de las piezas arqueológicas y paleontológicas que se hayan encontrado en la Provincia, sea en terrenos particulares o estatales, regulando su conservación y su tráfico.

4. EL CUIDADO DE LA SALUD. El Art. 57° C.P. le encomienda al Estado provincial «asegurar la salud» como derecho fundamental de todo ser humano. Y que en procura de tal objetivo debe arbitrar los

medios para suministrar asistencia sanitaria gratuita e integral, con características similares en cuanto a las prestaciones que se brinde en todo el territorio provincial, aunque administrando los servicios a nivel regional. Es decir que se prevé un esquema de descentralización de los servicios, con la preocupación del Constituyente en que se evite la concentración de los institutos de mayor complejidad en los núcleos poblacionales más densos, en desmedro de la debida atención que merecen los riojanos cualquiera sea el lugar del territorio que habiten. En otras palabras, quiere evitarse el descuido del interior, aún cuando resulta irrefutable que los grandes centros sanitarios solo podrán encontrar cabida en lugares más populosos. Pero esta realidad no debe impedir el desarrollo de establecimientos en todas las regiones de la Provincia, de modo tal que no sea necesario el traslado hacia la Capital para una atención que exija mayor complejidad. Estas medidas comprenden todos los estadios que la medicina moderna reconoce como integrantes de un proceso de sanidad pública, tales como la promoción, la prevención, protección, asistencia y rehabilitación, tanto de la salud física como mental de la población.

La actividad de los empleados de establecimientos públicos de salud es considerada como una función social, cualquiera sea el rango y actividad de los empleados. Esta determinación parece más bien implicar una responsabilidad adicional a los trabajadores antes que una carga para el Estado, porque les corresponde a ellos garantizar la eficaz prestación del servicio, de acuerdo a la demanda del momento. Este mandato encuentra complemento en la ley de servicios esenciales (Nº 5.593), entre los cuales figuran obviamente los sanitarios y hospitalarios (Art. 2º inc. a), T.O. por Ley Nº 7.261, modificatoria de aquélla).

Aunque también es admisible que, teniendo presente la importancia de las tareas que desarrollan, corresponda a los trabajadores de la salud, como a los de los restantes servicios fundamentales del Estado, un esquema salarial diferenciado.

Una particular historia, relacionada con la necesidad de reconocimiento de tareas específicas y una mejor remuneración para quienes las desarrollan se dio en los años noventa en la

Provincia, en el sector de la salud pública. Se convierte por otra parte, en otro claro ejemplo de los desvaríos que la irresponsabilidad del político y del sindicalista provocan, desdibujando una correcta intencionalidad (o mejor dicho un deber de la autoridad). Se trata del famoso «adicional por insalubridad» que correspondía percibir a las personas que desarrollaran algunas de las tareas comprendidas en la calificación de insalubres, y que por imperio de la demagogia de los gobernantes y la presión incalificable de los gremialistas terminó siendo cobrado hasta por los empleados administrativos del sector. Y es que una tendencia muy marcada en nuestra Provincia, es la de tergiversar los alcances de los preceptos constitucionales que procuran la igualdad en las remuneraciones, pretendiendo que ello implica que si hubiere un aumento, por ej., el mismo debe ser necesariamente por el mismo monto para todo estamento, o para todo empleado, sin importar el nivel de responsabilidad que se le asigne. Para peor, resultaba difícil encontrar un gobernante que se animare a sostener el criterio, a mi juicio correcto, que el Estado debe pagar sus mejores salarios a quienes cumplan tareas consideradas como un deber esencial del Estado, y dentro de estos sectores, a quienes ejerzan funciones de mayor dedicación y que requieran mejor preparación (y/o experiencia), determinando así una escala piramidal en la organización, cuyo ascenso se encuentre reglamentado y no quede al arbitrio de la «decisión política» de turno.

Entre las normas que rigieron, y rigen aún la temática de la «insalubridad» en la Provincia, pueden mencionarse las Leyes N° 4.763 y 5.654 y los Decretos N° 794/89, 555/88, 1.512/88, 751/91, 2.539/92, 1.715/93, 291/93 y 330/94, la Resolución N° 324/92 de la entonces Secretaría de Trabajo; varios de ellos son piezas insignes de la insensatez a la que lleva la demagogia.

Respecto de los medicamentos, el Art. 57° C.P. les da la categoría de «bien social básico», mandando se arbitren las medidas que aseguren a los habitantes su acceso a los mismos. Estos preceptos deben entenderse en el sentido de que el Estado se encuentra obligado al mantenimiento de un stock básico a distribuir entre los sectores de la población que no puedan acceder a esos medicamentos, principalmente a raíz de su costo.

Finalmente, se consagran medidas orientadoras al fomento de la investigación, propendiendo a que esté dirigida a problemáticas de salud propias de la zona (como el mal de chagas), a la participación

activa de la comunidad en la instauración de las políticas de salud y a la coordinación de políticas sanitarias con el gobierno nacional a través de los convenios que resulten pertinentes.

EL CAPÍTULO 4

SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO

1. **PRINCIPIOS GENERALES.** El Capítulo IV contiene en sus primeros artículos una serie de principios que sustentan la tipología adoptada por nuestra Constitución. Se refieren a la función social que en los criterios de organización y manejo del Estado, se debe otorgar a la economía en general, a la instalación del capital y al uso de la propiedad. Se procura superar la barrera del individualismo en la distribución de la riqueza, instando a que el Estado adopte los dispositivos para procurar un mayor equilibrio en el ingreso y para la asistencia o intervención orientadora de la actividad económica, que se declara «al servicio del hombre». Este articulado es conteste entonces con un constitucionalismo social que se proclama al principio como una apertura hacia la participación activa de la sociedad en las decisiones del gobierno, y se extiende hasta el manejo o articulación de los factores que conforman la dinámica de la economía provincial. Sin llegar a enmarcar a nuestra norma básica en una corriente determinada, el Constituyente ha previsto para el órgano administrador la posibilidad de apelar a herramientas que le permitan implementar una política que contemple (o al menos no pierda de vista) el beneficio común. En la práctica, estos principios dan fundamento a decisiones intervencionistas, sean activas o prohibitivas (vgr. la oposición estatal a un emprendimiento industrial, aún cuando fuere privado, si con ello se afecta a la economía de la región), a la adopción de un esquema tributario que contemple y atempere desigualdades, e incluso a inversiones cuya rentabilidad económica fuere nula, pero resulten necesarias para mejorar las condiciones de habitabilidad de la zona, para los riojanos que vivan en el lugar.

El Art. 58º C.P. obliga al Estado a «garantizar» la iniciativa privada, lo que implica articular los mecanismos que coadyuven a crear condiciones de inversión, remover obstáculos de orden normativo

local, y promover actividades económicas diversas. Para ello se sancionó en 1.992 la Ley N° 5.750 (luego modificada por las Leyes N° 5.972 y 6.019).

El Artículo 1º de esta ley autoriza (a la vez que motoriza) la iniciativa privada, mediante el aporte de capital y mano de obra, para la explotación, industrialización y/o comercialización de bienes, obras y servicios de origen y/o prestación estatal. El proponente deberá identificar el objeto a contratar, señalando los lineamientos generales (identificación de la función, servicio u obra y su naturaleza, las bases de su factibilidad económica y técnica, la estructura económica-financiera con el aporte de capital privado afectado, los antecedentes completos del oferente y para el caso de tratarse de empresas su capacidad de contratación) y expresar su reserva del derecho de iniciativa (Art. 4º); no se exige la constitución de garantías para efectuar la propuesta. La Función Ejecutiva resuelve la aceptación o no de la iniciativa en el plazo de noventa días hábiles de iniciado el trámite (Art. 5º), pero no está obligada a la privatización de la función, obra o servicio que constituye el objeto de la iniciativa privada (Art. 6º). La modalidad de selección se realiza por los procedimientos comunes de contratación y en todos los casos debe asegurar la máxima transparencia y publicidad, estimando la concurrencia de la mayor cantidad posible de interesados (Art. 9º).

La Constitución del Chubut tiene un Artículo similar al nuestro, el 81º.

El Art. 59º C.P. puede aparecer como un mera expresión voluntarista, de un «romanticismo constitucionalista», al querer que el capital invertido tenga en miras, antes que nada, el progreso de la Provincia, es decir de la sociedad local en su conjunto. Sabemos cuales son las reglas que rigen descarnadamente el movimiento del capital en la economía globalizada de estos días, por lo que resulta bastante difícil pretender una aplicación rígida de este postulado, que nos lleve a combatir a los emprendimientos «que no benefician a todos sino solamente a algunos», práctica que la endebles ideológica de estos últimos tiempos ha propagado. Es más provechoso tener una visión más amplia de las consecuencias benefactoras de una inversión, por más localizada que parezca, o por más limitada en cuanto a las utilidades que para el medio produzcan (la frase crítica es «se llevan todo para

afuera»), si se trata de motores que en mayor o en menor medida van poniendo en marcha la pesada maquinaria de la economía regional.

La declaración que contiene el Art. 60º C.P. respecto de la función social de la propiedad privada, debe entenderse exclusivamente en relación a que la misma queda sujeta a las restricciones que en circunstancias extraordinarias justifiquen la limitación, en aras de preservar el bien común, y siempre que la acción estatal se encuadre en la normativa que rige la materia. De lo contrario, esta «socialización» de la propiedad privada podría llevar a criterios negatorios (o francamente atentatorios) de lo que se ha erigido en uno de los derechos fundamentales o pilares básicos de nuestra organización nacional (Art. 17º C.N.). La Ley de expropiaciones Nº 4.611 regula lo atinente a este instituto en nuestro medio.

2. LA POLÍTICA AGRARIA. El Art. 61º C.P. considera a la tierra como un factor de producción y no de renta, enunciando que debe ser explotada racionalmente. Esta norma faculta la adopción de una política tributaria que grave con mayor severidad a la tierra improductiva. Es una declaración de política estatal sobre la materia que a su vez impele al gobierno a tomar medidas concretas con quienes no se ajusten a estos lineamientos. O sea frente a los propietarios de fundos susceptibles de utilizar para la explotación agrícola, ganadera, minera, etc. que no realicen sobre ellos las inversiones suficientes para un adecuado usufructo del mismo, y por tanto del potencial económico del suelo riojano.

Explicaba el Convencional A. Barrionuevo que nuestra Provincia «ha basado su economía durante mucho tiempo en la explotación agrícola y agropecuaria, es decir en el fruto de la tierra, y esto fue así debido a que constituyó la herencia dejada por nuestros antepasados indígenas ...que habían desarrollado un alto nivel de aprovechamiento de los recursos naturales, lo que significó el progreso y el bienestar de aquellos pueblos», pero «con la dominación española y el asentamiento de grupos humanos con el propósito de aprovecharse de los derechos naturales de los originarios pobladores, se ha desvirtuado no solo el fruto de estos recursos sino también el concepto de dominio sobre la tierra. Pocas familias fueron adueñándose de grandes extensiones de tierra

fértil y regularizando la organización social de las comunidades que se formaban alrededor de las mercedes o estancias». En la actualidad «la producción agraria ha dejado de ser rentable y ni siquiera cubre los gastos mínimos de supervivencia de los productores, lo que indefectiblemente ocasiona el despoblamiento o la resignación a aceptar la pobreza y la marginación»; entonces sigue diciendo Barrionuevo, que la gente vende sus campos a inversionistas cuyas ganancias nunca quedan en la zona o que directamente «compra esos campos para seguir manteniéndolos abandonados, ya que interesan como parte de un capital financiero y no como una posibilidad de trabajo y riqueza para esas comunidades». Por todo ello concluye que «el principio de que 'la tierra es de quien la trabaja' debe ser practicado y defendido como el fundamento de nuestras vidas y de nuestra dignidad de hombres del interior».

Un aspecto primordial para el desarrollo de cualquier política de tierras es la seguridad jurídica, basada en el otorgamiento de títulos perfectos, que suponen una clara delimitación catastral, y configuran un requisito insoslayable para el acceso al crédito. Para trabajar por la consecución de estos objetivos se creó un organismo estatal que aglutina a los históricamente existentes, relacionados con la propiedad de la tierra. Se trata de la Administración Provincial de Tierras (Decreto 70/00), de donde dependen Catastro, el Registro de la Propiedad inmueble y el Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas.

La política agraria que se aplique en la Provincia debe propender al establecimiento de unidades de producción económica racionalizadas, según la región en que se encuentren. Para ello, se apela a una norma ya tradicional en nuestro derecho público, recientemente reformada de modo íntegro, para la modernización del proceso, que no obstante no ha cambiado en su esencia. Nos referimos a la Ley Nº 6.595, modificada por la Ley Nº 6.643, que regula la actuación del Instituto del Minifundio y Tierras Indivisas (estas normas habían sido derogadas por la Ley Nº 6.920, que básicamente transfería a la A.P.T. el carácter de autoridad de aplicación, pero esta ley fue vetada totalmente por Decreto Nº 688/00).

Su Art. 2º señala que a través de la misma la Provincia procura lograr la incorporación al proceso productivo de unidades

económicas agropecuarias propendiendo al afincamiento de poseedores y colonos, dentro de un marco racional de explotación de la tierra; resguardando los recursos naturales y el crecimiento económico y cultural del hombre. También figuran como propósitos: regularizar los títulos de dominio para darles seguridad jurídica; parcelar y adjudicar tierras fiscales no explotadas (Art. 3º). El saneamiento se ejecuta mediante la expropiación a través de dos procedimientos: a pedido de parte (o de común acuerdo) o de oficio. El I.M.T.I. deberá previamente estudiar y seleccionar la ya elegida o requerida área, para lo cual recabará antecedentes en el Registro General de la Propiedad Inmueble, Dirección de Catastro, Dirección de Ingresos Provinciales y Archivo de Tribunales, como de toda otra dependencia que pudiere corresponder; dispuesto el procesamiento y determinada el área a procesar mediante Resolución, esta será dada a publicidad a través de edictos, por 3 veces en el Boletín oficial y una vez en un diario de circulación provincial y expuestas en sede municipal, judicial y policial del Departamento o localidad donde se ubica el inmueble. Publicada el área a procesar, queda prohibido por el término de 180 días a partir de la última publicación y con prórroga de 90 días para casos que lo requieran, la ejecución de todo acto de hecho o de derecho que pueda alterar la situación física y/o jurídica de los inmuebles y en particular todo acto de toma de posesión de cualquier superficie dentro del mismo, sin previa autorización expresa del I.M.T.I. Los titulares de derechos reales o personales y/o simples poseedores de terrenos ubicados dentro de esa área, están obligados con carácter de restricción administrativa, a permitir el acceso a las parcelas de las comisiones técnicas del I.M.T.I. cuyo objetivo sea la realización de los trabajos de mensura y de relevamiento de la zona sin derecho a ninguna indemnización, salvo la que correspondiere a daños que ocasional e involuntariamente se pudieran haber infringido.

En el procedimiento del mutuo acuerdo, a los fines de lograr el saneamiento de título, el I.M.T.I. promueve entre los poseedores un acuerdo para cuyo efecto prestará asistencia técnica y jurídica. Proyectada la división del área y aprobada mediante Resolución el anteproyecto respectivo, se lo somete a consideración de los poseedores, informándoles sobre los datos técnicos reunidos. Aclarados los aspectos técnicos se procede a firmar los Convenios de mutuo acuerdo con cada uno de los poseedores, quienes prestarán conformidad con la ubicación, superficie, medidas y linderos de la parcela que les correspondiere para la expropiación del área, pudiendo exceptuarse de la misma aquellos poseedores que se opongan a la firma del referido Convenio. Luego se

confeccionan planos de mensura y se expropia, para finalmente efectuarse las respectivas adjudicaciones en transferencia mediante Resolución fundada, conteniendo la misma datos personales del adjudicatario, individualización del inmueble conforme al plano respectivo, gastos de procesamiento y forma de pago, el que una vez cumplimentado, el I.M.T.I. a través de la Escribanía del Instituto otorga la escritura traslativa de dominio.

Para los inmuebles que constituyen mercedes o campos comuneros con o sin posición definida, y a falta de mutuo acuerdo, se sigue el procedimiento de oficio, por el cual se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación los derechos de cualquier naturaleza que incidan sobre esos inmuebles. Estos derechos serán indemnizables si están acompañados de la posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida por el término de diez (10) años. Exceptúanse de la expropiación los inmuebles cuyo dominio emane de un título perfecto, pero pueden incluirse en la expropiación (a pedido de partes) aquellos inmuebles que, aunque munidos de un título perfecto, por su antigüedad, no cumplan las previsiones registrales exigidas por Ley Nacional N° 17.801. El sujeto expropiante es el I.M.T.I., que a posteriori se ocupa de: determinar la Unidad Parcelaria Productiva; confeccionar y aprobar ante la Dirección General de Catastro el plano de parcelamiento e inscribirlo en el Registro de la Propiedad; tasar cada una de las parcelas resultantes conforme a su aptitud agraria, valor tierra y mejoras si las hubiere y gastos de saneamiento; adjudicar las parcelas resultantes mediante Concurso de selección de postulantes.

Para lograr el reordenamiento de minifundios en Unidades Parcelarias Productivas, el I.M.T.I., desarrollará esta acción propugnando medidas tendientes a que los propietarios se avenguen voluntariamente a su solución. La ley entiende que un predio configura un minifundio agropecuario cuando, por su superficie y agua disponible, resulta antieconómico su uso, no obstante su valor social y moral. El I.M.T.I. debe motivar a los propietarios de minifundios a la venta de sus predios a quien explote racionalmente el lote. Para ello, llevará un censo de posibles vendedores y compradores, que se dará a conocer periódicamente. No obstante, el reagrupamiento parcelario se podrá iniciar de oficio o por pedido de los propios interesados. Se iniciará de oficio cuando el excesivo fraccionamiento de los predios acuse caracteres de gravedad en la zona determinada y se considere conveniente o necesario el mejoramiento de la producción agropecuaria. A la autoridad de aplicación le corresponde promover entre los propietarios de un área minifundista la organización de éstos en

Cooperativas de Trabajo y asesorarlos técnicamente a efectos de una explotación racional de la tierra.

Una ley posterior, la N° 7.165, implementó un Plan de regularización dominial por mensuras colectivas y escrituración masiva para parcelas urbanas (aquellas ubicadas en ciudades, pueblos, villas y cualquier otro centro poblado o fraccionamiento representado por manzanas, que pueden ser edificadas o baldías según contengan o no mejoras destinadas a viviendas o uso comercial). La Administración Provincial de Tierras es el sujeto expropiante y autoridad de aplicación de esta Ley.

También se ha procurado por el Art. 61° C.P. que entre las medidas que conformen la política agraria del Estado se fomente la radicación del trabajador y de capitales (aquí puede citarse a una norma igualmente pre-constitucional que aunque nacional, es arduamente defendida por los gobiernos locales: la ley N° 22.021 de fomento a la actividad productiva agraria mediante el sistema de desgravación impositiva, según lo dispuesto en su Art. 2° -dicho régimen es más conocido por los beneficios que trajo para la producción industrial-), la promoción del acceso a los mercados, la consecución del crédito y la defensa en general de la actividad productiva. Una especial mención al reconocimiento y apoyo que la Constitución otorga a las organizaciones de productores, como entidades con capacidad para aunar criterios, sumar esfuerzos y representar con mayor fortaleza institucional los intereses del sector, tanto frente al gobierno como a las entidades financieras y a las empresas proveedoras de productos para el campo.

3. EL DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES. La Provincia reivindica su dominio eminente sobre los recursos naturales que hay en su territorio, en el Art. 62° C.P. se manifiesta «dueña originaria» de todas las sustancias minerales y fuentes naturales de producción de energía. Esta declaración contundente tiene motivaciones históricas: los repetidos despojos sufridos a manos de políticas y/o decisiones del gobierno nacional, principalmente sobre los establecimientos mineros y su producción. Por eso se recalca al final del Artículo que la Nación no podrá disponer de estos recursos «sin previo consentimiento de la Provincia prestado por ley».

Se incluye a los hidrocarburos «con excepción de los vegetales», probablemente a raíz de la vigencia, a la época de la sanción de esta Constitución, de la Ley nacional N° 17.319, aunque en contradicción con ésta, que los nacionalizaba. El régimen actual aparece coherente, desaparecida esa disposición nacional con la Ley N° 24.145, que transfiere el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren.

Es importante destacar que, a raíz de precisas intervenciones de los Convencionales provenientes del interior de la Provincia, se ha dejado previsto la participación activa de los municipios donde se encuentren los yacimientos de minerales, tanto para el proceso de industrialización (siempre que fuere posible realizarlo en la misma zona de la explotación, deberá preferirse a ese mismo Departamento) como por supuesto en lo que respecta a las regalías o retribuciones pertinentes.

En el año 2.002 la Provincia sancionó su nuevo Código Minero, mediante Ley N° 7.277, promulgada por Decreto N° 485/02. Una edición muy completa realizó la Dirección Gral. de Minería (Ed. Graziani, Córdoba, 2.004), donde además de esta norma, se incluyen diversos modelos de formularios, actas y síntesis de procedimientos, muy útiles para toda persona interesada o relacionada con la temática.

4. LAS AGUAS. Los espacios naturales de agua que existen en la Provincia, que no estén en su totalidad inmersos en una propiedad privada, son parte del dominio eminente del Estado. Sean lagos o ríos, lo mismo que los canales, riachuelos, arroyos o cualquier denominación que se le de a los afluentes que alimentan a esos ríos, según se establece en el Art. 63° C.P. Se refiere a cursos de agua que nacen y concluyen dentro del territorio provincial, como ocurre con casi la totalidad de los ríos importantes (de caudal permanente), que por cierto son más que escasos en nuestro árido territorio. Tampoco se da el caso de que dentro de un predio particular se encuentre la plenitud de un curso (al menos, reitero, de los más importantes) y que por tanto se considere de su dominio particular. Cuando una persona posea un predio por donde corra parte de un río o se ubique

parte de un lago natural, su titular podrá acceder a una concesión de uso y goce de sus aguas, lo que se atribuye como derecho inherente e inescindible al predio. La Constitución remite a la norma reglamentaria, que a la sazón lo es todavía una ley preconstitucional (Nº 4.295), el Código de Aguas, complementado por otras como la Ley Nº 6.342 (modificada por la Nº 6.357) de Consorcios de usuarios de agua y la Nº 7.641, que fija el régimen del ente institucional regulador, la Administración Provincial del Agua.

El Código de aguas, a pesar de su preexistencia, reafirma el concepto constitucional de la inalienabilidad del dominio sobre las aguas públicas, sobre las cuales solo puede ejercerse un usufructo beneficioso (Art. 2º), para satisfacer las necesidades de los habitantes, fomentando su desarrollo socio-económico y cuidando de mantener un adecuado equilibrio con la naturaleza (Art. 5º). Las aguas son susceptibles de un uso múltiple (Art. 7º), pero no gratuito (Art. 8º), correspondiendo al órgano administrador fijar su costo. El Estado puede disponer reservas y vedas (Art. 12º) o estimular usos en detrimento de otros. En casos de emergencia pública y en defensa del bien común, la autoridad puede disponer sin indemnización, por el tiempo que dure la emergencia, de los canales, álveos y aguas necesarias para evitar el daño (Art. 15º); asimismo puede controlar la forma de uso de aguas privadas, para que no afecten ilegítimamente los derechos de terceros o el interés público (Art. 23º). El Código pone sobre la autoridad de aplicación (el A.P.A.) el deber de llevar los registros sobre las aguas públicas y las de dominio privado, más las empresas perforadoras (Cap. I, Tit. V, del Libro I); y el catastro (Cap. II del mismo Título). En otro tramo de esta extensa normativa, se entiende como uso común del agua la bebida, higiene, riego de plantas (siempre que todo ello se haga sin contaminar ni alterar el curso o la surgencia de las aguas), el abrevar o bañado de ganado, uso recreativo y pesca deportiva (Art. 45º). Fuera de esos casos, nadie puede usar del agua pública sin tener para ello permiso o concesión que determine la extensión y modalidades del derecho de uso. Los permisos se otorgan a personas determinadas, no son cesibles y pueden ser revocados en cualquier momento por la autoridad de aplicación (Art. 69º). Las concesiones tienen un orden de prioridades según sus usos: doméstico y abastecimiento de población, agrícola, pecuario, industrial, medicinal, minero, energético, piscícola y recreativo, según el orden que fija el Art. 76º (orden sobre el cual puede disponer la

Función Ejecutiva con razones fundadas, según la misma cláusula). Las concesiones pueden ser permanentes o eventuales, continuas o discontinuas (Libro II, Tít. II, Cap. III, Sec. II), temporarias o indefinidas, personales y reales (aunque esta última clasificación encuentra serio obstáculo en el Art. 63º de la Constitución, última parte, que liga al predio de modo inescindible con la concesión de uso del agua que contiene, es decir privilegiando a la concesión real y excluyendo a la de carácter personal). Los derechos y obligaciones del concesionario se regulan en la Sec. III subsiguiente y las normas para usos especiales (abastecimiento de población, agrícola, etc.) y concesión empresaria en el Libro III del Código. El Libro IV se ocupa de las normas relativas a categorías especiales de agua: de vertientes (Art. 156º), de fuentes (Art. 158º), de interés general (Art. 159º), pluviales (Art. 161º), subterráneas (Art. 162º y subs.). El libro VI regula las obras hidráulicas; el VII las restricciones al dominio; el VIII el Régimen Financiero y el IX la Jurisdicción, competencia y el Régimen Contravencional.

La Ley de Consorcios de usuarios de agua los conceptualiza como organizaciones sociales que nuclean a los usuarios que se localizan en un área geográfica que puede ser servida por una o más fuentes de agua (Art. 1º); tienen por objeto la prestación de servicios y la reparación y/o ejecución de las obras menores necesarias para la operación, mantenimiento y administración del sistema, como también propender al desarrollo de la actividad económico – productiva de su área de influencia. Por su intermedio pueden encomendarse al gobierno obras de infraestructura hidráulica de mayor envergadura, fuera o dentro de su área de influencia (Art. 2º). Es muy importante en esta norma el régimen de contratación especial que autoriza (Arts. 40º y subs., especialmente el 43º), para darle mayor agilidad, simplicidad y eficacia al trámite, en una materia que ciertamente requiere de estas características, por cuanto nuestra Provincia no ha sido agraciada por la naturaleza en cuanto a recursos hídricos.

Por su parte la Ley N° 7.641 establece el marco regulador del ente que funciona como autoridad de aplicación, la Administración Provincial del agua, organismo descentralizado con carácter de persona jurídica autárquica, de derecho público, según su Art. 1º, que tiene por objeto diseñar, implementar y supervisar las políticas y acciones en materia hídrica, a fin de equilibrar la demanda de los usuarios de agua con la oferta destinada a satisfacerle, en un contexto de desarrollo sustentable (Art. 5º). Tiene jurisdicción en todo el territorio de la Provincia, y entre su fuente de recursos se encuentra una contribución por mejoras (Arts. 32º y 33º), que se aplica a toda propiedad beneficiada

directa o indirectamente por la construcción, reparación, mejoramiento o ampliación de una obra de competencia de la A.P.A., sobre la base del mayor valor adquirido. Asimismo la ejecución de toda obra de infraestructura hidráulica en la Provincia debe contar con la autorización de este organismo (Art. 47°). La Ley N° 7.371 autoriza a que junto a otras dependencias gubernamentales, efectúen nuevas clasificaciones o reclasificaciones de las aguas conforme a criterios limnológicos, ecológicos y de óptima utilización (Art. 61°) y a establecer criterios para garantizar la conservación de las cuencas hidrográficas en su estado natural, así como proteger la calidad y los volúmenes de los recursos hídricos de la Provincia (Art. 60°).

5. SERVICIOS PÚBLICOS. El Art. 64° C.P. delimita sin adentrarse en distinciones de doctrina, que los servicios públicos estarán a cargo del gobierno central o de los municipios, según sus ámbitos de competencia. Las cualidades para su encasillamiento las fijan su naturaleza y características. Se autoriza su privatización, con preferencias para el otorgamiento a las entidades agrupadas en cooperativas.

Por supuesto que los diferentes enfoques traen aparejadas opiniones encontradas sobre la titularidad de algunos servicios. Nadie duda que el barrido y limpieza es del orden del gobierno comunal, por ej., pero hay casos de superposiciones, que quién las impulsa se encarga de aclarar que en realidad se trata de una «complementación», motivada la más de las veces en generar espacios políticos más que en cubrir déficits de prestación o de oferta de servicios acorde con el volumen de las necesidades sociales. Así vemos escuelas municipales, o barrios iluminados por la Provincia, en un desorden de competencias que no es doctrinario (porque no vale la pena inclinarse por las fundamentaciones de tal o cual sector) sino funcional, ya que se desperdicia fuerza de trabajo, se dejan de lado criterios de organización y peor aún, se gasta mal el presupuesto público.

A nivel provincial, se ha sancionado la ley denominada de *servicios esenciales* (N° 5.593, modificada por la N° 7.261), que califica como tal a aquellos cuya interrupción total o parcial pueda poner en peligro la vida, la salud, la libertad, la seguridad y (o) la educación de las personas, según el primer Artículo. Por tanto se establece en el Art.

2º que van a tener este carácter los servicios sanitarios y hospitalarios; el transporte público; la provisión y distribución de agua potable, riego y energía eléctrica; la educación y los servicios complementarios de limpieza de establecimientos educativos; el barrido, limpieza, recolección y reciclado de residuos; la administración de justicia y el servicio de seguridad pública. En caso de suscitarse un conflicto que afecte alguna de estas prestaciones, la autoridad de aplicación (Subsecretaría de Trabajo) intima al cese de las medidas de fuerza y a la normalización de las tareas dentro de las veinticuatro horas, bajo apercibimiento de la declaración de ilegalidad, aplicación de sanciones (incluso cesantía) y pérdida de haberes.

6. COOPERATIVISMO. En la línea de pensamiento que se inscribe nuestra Constitución no podía faltar la inclinación por el cooperativismo, entendido como un concepto filosófico que impregna las relaciones sociales, con sus aristas de comercio, integración y asistencialismo. Es por eso que el Art. 65º conmina al Estado a promover la organización, mantenimiento y desarrollo de instituciones cooperativas y mutuales, apuntalando tres aspectos básicos: la asistencia técnica, la fiscalización y la educación y/o capacitación en el rubro. Estas tareas se despliegan con ahínco en nuestro medio, donde incluso se ha creado desde hace tiempo un órgano administrativo especializado, que en la actualidad se denomina Dirección de Economía Solidaria, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Empleo. Ya vimos en el Artículo anterior que para el otorgamiento de concesiones de servicios públicos, tienen prioridades las cooperativas.

7. LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE. Siguiendo a la Constitución nacional (Art. 41º), y como en nuestro ámbito local se había legislado ya sobre el tema, en la reforma de 1.998 se adaptó nuestro texto al que había sido sancionado en 1.994, más abarcativo de esta compleja problemática. Los Constituyentes nacionales entendieron al medio ambiente en una concepción amplia, inclusiva hasta de lo cultural, determinando que debe ser sano, equilibrado (una simbiosis o proporcionalidad que implique el respeto de un ecosistema integral, tanto en lo que se refiere a la gestión de los recursos naturales

sobre la base de pautas racionales, como a la incidencia de la actividad industrial sobre el mismo, Dromi-E. Menem, *La Constitución reformada*, op. cit., pág. 136) y apto para el desarrollo humano.

La actividad productiva que desarrollen las generaciones actuales deben satisfacer sus necesidades, pero de ningún modo comprometer, poner en riesgo, las actividades productivas de las generaciones futuras. Por lo tanto, el conjunto de normas que tienden a preservar el medio ambiente imponen derechos y deberes. La población en general tiene el deber ineludible de preservarlo, de cuidarlo, de evitar acciones que produzcan un daño actual o potencial. Para ello se han diseñado medidas preventivas específicas tanto de control, como de prevención y educación.

Al gobierno le compete proveer el conjunto de normas y acciones conducentes al control, además de establecer los organismos y personal especializado encargado de vigilar su cumplimiento (en la actualidad desarrolla esta función la Dirección de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Empleo); pero además tiene una tarea por demás importante, para crear una conciencia colectiva de protección al medio ambiente (que no es otra cosa que «autoprotección»): promover la información y educación ambiental para la población en general, pero especialmente en los niveles de formación educativa, incluyendo la materia en las currículas de todos los niveles. Este ha de ser seguramente el canal más efectivo, a partir de la existencia de niños y jóvenes consustanciados con la envergadura y la urgencia del problema (que ya verdaderamente lo es para todos), y que habrán de convertirse en los guerreros de la defensa de un planeta que necesita como nunca que sus habitantes dominantes hagan uso de la cualidad que los diferencia del resto, la razón.

Toda obra pública o privada que se emprenda en el territorio provincial, como aquella actividad económica susceptible de generar una alteración en el ecosistema debe estar precedida de un estudio de impacto ambiental, que determine su viabilidad. Esta singular previsión, a varios años de haber sido sancionada, no encuentra eco en la vida cotidiana, debido al escaso celo de las instituciones oficiales (tanto del gobierno provincial como de los gobiernos municipales) por las consecuencias potenciales de cada obra, a tal punto que ni

siquiera es exigido aún aquel estudio (que ya tiene regulación legal, lo veremos luego) como de cumplimiento obligatorio y previo al inicio de una obra o para la habilitación de una actividad eventualmente peligrosa para el ambiente. Todo ha quedado, en la práctica, en el ámbito de previsión que ha hecho el Constituyente, integrado después por la ley, pero sin aplicación constante. Complementando esas previsiones, el Art. 66° C.P. exige a las personas físicas o jurídicas responsables de esta clase de emprendimientos, adoptar todos los recaudos necesarios para evitar el daño ambiental. La toma de esos recaudos debe ser ineludiblemente controlada por la autoridad, que tiene a su cargo establecer parámetros y/o condiciones de seguridad que corresponderá cumplimentar. Para el caso de que a pesar de las previsiones el daño acontezca, la Constitución consagra el deber de reparación integral, o recomposición, instituto que supera largamente a la mera indemnización, y que se enrola en la corriente de justicia restaurativa.

Se ha prohibido en todo el territorio provincial la instalación de repositorios o residuos nucleares, como una manera de evitar las posibles consecuencias dañosas derivadas de un accidente, sin embargo, nada se ha dicho sobre el tránsito por nuestras rutas de dichos residuos (originados en alguna otra Provincia, porque al país no pueden entrar estos materiales desde el extranjero, por el Art. 41° C.N.); por lo que dada la ocasión, y si la cuestión se llevara ante la Justicia, corresponderá a los jueces decidir sobre la autorización final. Por mi parte considero que la interdicción es muy precisa y no puede extenderse a otra situación que la instalación con carácter definitivo (o duradero en el tiempo) de depósitos de residuos radioactivos o peligrosos, en cuanto el mismo se considere material de desecho. Es decir que nada impediría tampoco el asentamiento de una planta de tratamiento de materia nuclear.

Entre las asignaciones encomendadas a las autoridades figuran también: a) el ordenamiento territorial ambiental, es decir un mapeo o delimitación de las zonas que conforman un ámbito geográfico con características propias y diferenciadas de los que lo rodean, sobre el cual habrá de seguirse el tratamiento que resulte más apropiado, para que de esta manera se logre una utilización y/o explotación a la vez.

plena y racional del mismo; b) la coordinación entre todos los organismos (de nivel gubernamental, desde el nacional hasta el municipal, más los no gubernamentales internacionales y locales) que se relacionen y se preocupen por la temática ambiental; c) la concentración del órgano emisor de las políticas ambientales en el más alto nivel decisorio (con esta disposición se quiso que sea la autoridad política más importante la que produzca las decisiones cardinales en la materia, más allá de que el órgano ejecutor sea inferior en la pirámide administrativa); d) la creación de un Cuerpo de Protección ambiental, con inspectores que fiscalicen el cumplimiento de los derechos y obligaciones consagrados por este Art. 66º C.P.

La Ley Nº 7.138, sancionada en julio de 2.001, tiene por objeto establecer las normas que regirán las áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres. Se establecen como finalidades: conservar y promover lo más representativo y valioso del patrimonio natural de la provincia; instituir el funcionamiento organizado de un sistema de áreas naturales provinciales, que comprenda el conjunto de ambientes naturales con valores notables, de excepción y significación ecológica, en beneficio de la población y de las futuras generaciones; establecer los regímenes de conservación de dichos ambientes y sus recursos, para contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades con ellos relacionadas; apoyar y promover acciones y trabajos orientados a la conservación de la naturaleza y sus recursos y al uso regulado del territorio.

Los ambientes naturales y sus recursos, constituyen un patrimonio natural de fundamental valor cultural e importancia socioeconómica, por lo que se declara de interés público su conservación. La ley contiene asimismo una serie de definiciones, (para su interpretación y aplicación) que por su importancia práctica, mencionamos a continuación:

a) Conservación: la administración y uso de los ambientes silvestres, recursos naturales y fuentes productivas, sobre bases científicas y técnicas dirigidas a lograr su estabilidad, permanencia, productividad y rendimiento sostenido, a través de su estricta protección y manejo preservacionista.

b) Protección: el amparo de un ambiente natural frente a modificaciones antropogéneas, dejándolo librado a su evolución natural e interviniendo sólo en caso de ser necesario para evitar la destrucción o alteración irreversible.

c) **Preservación:** el mantenimiento del estado actual de cualquier unidad natural, perpetuando la etapa en que se encuentra, a través de un manejo por el hombre que adopte las medidas pertinentes para este propósito.

d) **Uso extractivo:** la acción de cosechar o extraer racionalmente el producto natural de determinado ambiente, por cuyas características se permite su explotación.

e) **Uso controlado:** el regulado y ordenado aprovechamiento de ambientes y recursos naturales, sustentado en bases científicas y determinantes de la magnitud de su utilización, sea ésta de uso extractivo o no extractivo.

f) **Uso restringido:** reducir al mínimo la utilización extractiva o no extractiva de los ambientes y sus recursos.

También se establece que el planeamiento específico del funcionamiento de un área natural, se concretará en un «Plan de Manejo», propio de cada una de ellas. En dicho plan se deben marcar las políticas destinadas a fijar la gestión del área y organización de su territorio en base al sistema de «zonificación», las actividades de su administración oficial y los usuarios particulares, los permisos y prohibiciones.

Se consideran parques naturales provinciales a las áreas:

· Que tengan un gran valor natural y paisajístico, que constituyan unidades ecológicas suficientemente extensas, que posean elementos de flora y fauna autóctona de especial importancia y que no estén afectadas o transformadas por la acción humana.

· Que sean declarados por la autoridad pública básicamente intangibles de estricta protección y rigurosa preservación de la naturaleza con uso restringido de sus ambientes silvestres y que se incorpora al dominio público provincial.

Y monumentos naturales provinciales a las áreas:

· Que presenten características fisiográficas o elementos naturales de relevante o singular importancia científica, estética o cultural, o que presenten características únicas por lo que requieren su protección y preservación absoluta.

También se regula lo atinente a reservas provinciales de uso múltiple, reservas culturales naturales y refugios de vida silvestre. La autoridad de aplicación de esta ley es la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Por su parte, la Ley N° 7.371 se encarga de establecer los criterios y normas básicas destinados a conservar y mejorar el patrimonio ambiental, proteger la dinámica ecológica, la salud humana, propiciar el uso sustentable de los recursos naturales, recuperar o regenerar los ambientes desertificados y/o contaminados,

asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica, actuando a modo reglamentario del Artículo 66° de la Constitución Provincial. Se determina como órgano de aplicación a la Secretaría de Desarrollo de la Producción y Turismo a través de la Dirección General de Turismo y Medio Ambiente.

Se prevé la conformación de un Sistema Provincial de Información Ambiental, al que todos los organismos públicos que cuenten con información pertinente tendrán la obligación de colaborar en su organización y mantenimiento. Tiene como objetivo esencial garantizar al Estado y a la sociedad en general la información requerida para el conocimiento, la evaluación y la toma de decisiones relativas al medio ambiente. Sus datos son de libre consulta y se debe procurar su periódica difusión.

El ordenamiento ambiental provincial, que también se regula, ha de tener como objetivo principal asegurar el desarrollo sostenible del territorio, sobre la base de considerar integralmente, los aspectos ambientales y su vínculo con los factores económicos, demográficos y sociales, a fin de alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza. Se debe tener presente: la naturaleza y sus ecosistemas, las condiciones de cada región y sus recursos naturales, los desequilibrios ecológicos por efecto de las actividades que se desarrollan y los asentamientos humanos, el impacto ambiental de las obras de infraestructura y otras actividades conexas.

Se prevén metodologías para la planificación de la política ambiental, que deberán seguir los gobiernos provincial y municipales, y se regula forma de realizar el estudio de impacto ambiental previo a la realización de obras o acciones que pudieren degradar el medio ambiente (las que también se especifican).

Se regula lo atinente a la responsabilidad por daño ambiental, señalándose que la reparación del daño consistirá en el restablecimiento de la situación anterior al hecho, cuando ello sea posible, o en la compensación económica del daño.

La ley contiene también amplias referencias a los recursos naturales renovables y no renovables, su explotación y limitaciones; contaminación ambiental y residuos en general.

Finalmente se resuelve la creación del Consejo Provincial del medio ambiente, con representantes estatales, de universidades y centros de investigación, del I.N.T.A. y de organizaciones ambientalistas.

8. EL RÉGIMEN FINANCIERO Y TRIBUTARIO. En el Art. 68° C.P. se reivindican los derechos eminentes del Estado provincial a la

creación de impuestos y contribuciones, respetando el orden de repartos seguido desde el nacimiento mismo de la patria, cuando se delegaron al Estado federal algunos poderes impositivos, a través de la norma constitucional pertinente, que en la actualidad contiene el Art. 75º incs. 1º y 2º. Pero el poder impositivo originario es de las provincias, y así lo señala expresamente nuestro texto magno, como para que no queden dudas del origen histórico-jurídico de la cuestión. En el ámbito propio, queda entonces como facultad exclusiva de la Provincia la determinación del hecho imponible y las modalidades de percepción, aspectos que se encuentran legislados en una norma madre, que es el Código Tributario, texto ordenado por Ley Nº 6.402 (con origen en un Decreto Ley de 1.981, que llevó el Nº 4.040).

Entre algunas de las definiciones que el Código Tributario establece se destacan: que solamente la ley (única fuente de creación, modificación o supresión de un tributo), puede definir el hecho y la base imponible, fijar la alícuota, tipificar las infracciones y establecer las penalidades, e indicar el contribuyente o en su caso el responsable del pago del tributo. Son impuestos las prestaciones pecuniarias que, por disposición del Código u otras leyes, estén obligadas a pagar a la Provincia las personas que realicen actos u operaciones o se encuentren en situaciones que el mismo considera como hecho imponible. Son tasas las prestaciones pecuniarias que estén obligadas a pagar a la Provincia las personas como retribución de servicios públicos prestados a las mismas. Son contribuciones las prestaciones pecuniarias que estén obligadas a pagar las personas que obtengan beneficios o mejoras en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, por obras o servicios públicos generales; mientras que se define como cánones a las prestaciones pecuniarias que estén obligadas a pagar las personas que usen bienes de dominio público en virtud de concesión o permiso. Para determinar la verdadera naturaleza de los hechos imponibles, se atenderá a los actos o situaciones efectivamente realizadas, con prescindencia de las formas o de los contratos del Derecho privado en que se exterioricen; mientras que para la exégesis de los casos que se susciten se recurrirá a las disposiciones del Código u otras leyes tributarias, a las normas jurídico-financieras relacionadas con la tributación, a los principios del derecho tributario, a los principios generales del Derecho, y subsidiariamente a los del Derecho privado, salvo especificaciones de éste modificados por las normas tributarias, todo en ese orden.

La autoridad de aplicación es la Dirección General de Ingresos Provinciales. Los impuestos que regula el Código son: Inmobiliario (sobre los inmuebles situados en la Provincia; la obligación tributaria se genera por el solo hecho del dominio, o la posesión a título de dueño, o la titularidad de derechos reales sobre inmuebles, con prescindencia de la inscripción en el padrón o guía de contribuyentes, o de la determinación por parte de la DGIP; están exentos los destinados a organismos oficiales, templos, entidades deportivas, asociaciones benéficas, hospitales, entidades educativas de cualquier nivel e institutos de investigación científica, en estos tres últimos casos siempre que sus titulares no persigan fines de lucro. También están exentos los destinados a vivienda familiar siempre que sea el único bien patrimonial, y cuya valuación fiscal no supere el monto que fije la Ley Impositiva; como los pertenecientes a jubilados con un haber mínimo como único ingreso); Impuesto a los Automotores y acoplados (sobre los vehículos automotores y acoplados radicados en la Provincia, que son aquellos de propiedad de personas domiciliadas en la misma, de acuerdo a las normas que rigen en el Registro Nacional de la Propiedad Automotor. Están exentos los organismos oficiales, las instituciones de beneficencia y religiosas, los particulares que acrediten el pago del impuesto análogo en jurisdicción nacional, o de otras provincias, y que circulen en nuestro territorio, por un período no mayor de 60 días, dotados de permisos temporarios de tránsito expedidos por la autoridad competente. Asimismo los automotores cuyos fines específicos no sean el transporte de personas o cosas, aunque a veces deban circular accidentalmente por vía pública como las máquinas de uso agrícola, grúas, tractores, etc.; los vehículos adaptados para el manejo de personas lisiadas y finalmente los ya antiguos para la ley impositiva); el Impuesto de Sellos (que grava la formalización de escrituras públicas de compraventa de inmuebles o de cualquier otro contrato por el cual se transfiere el dominio de inmuebles, como también las transferencias de dominio de inmuebles con motivo de aportes de capital a sociedades, transferencias de establecimientos comerciales o industriales y disolución de sociedades y adjudicaciones a los socios. Están exentas las reparticiones oficiales y las instituciones religiosas, de beneficencia, mutualistas y vecinalistas); el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (por el ejercicio habitual y a título oneroso, en territorio de la Provincia, del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locación de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso, lucrativa o no, cualquiera sea el lugar donde se realice y la naturaleza del sujeto que la ejerza. También se gravan otras

actividades, sean habituales o esporádicas, como la mera compra de productos agropecuarios, forestales, frutos del país y minerales, para industrializarlos o venderlos fuera de esta jurisdicción; el fraccionamiento y venta de inmuebles (loteos), y la compraventa y locación de inmuebles; las operaciones de préstamo de dinero a plazo fijo incluidas las operaciones en el mercado de aceptaciones bancarias; el expendio al público de combustibles líquidos y gas natural. Los ingresos brutos se imputan al período fiscal en que se devengan. Están exentas las actividades ejercidas por el Estado; las Bolsas de Comercio autorizadas a cotizar títulos valores, y los Mercados de Valores; la edición, distribución y venta de libros, diarios, periódicos y revistas; los ingresos provenientes de la locación de espacios publicitarios; las mutuales; los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas; las operaciones realizadas por las entidades de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación e instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas, religiosas y gremiales, siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios; los intereses de caja de ahorro; los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial, las prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, excepto para las que se efectúan en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo, la construcción de inmuebles. También se exime a la producción primaria, y a la industria manufacturera, excepto los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista, aunque en estos casos la eximición alcanza a los ingresos que se originen en la venta de bienes producidos y/o elaborados total o parcialmente en establecimientos ubicados en el territorio provincial. No constituyen ingresos gravados con este impuesto los correspondientes al trabajo en relación de dependencia, el desempeño de cargos públicos, el transporte internacional de pasajeros o cargas por empresas extranjeras, las exportaciones y los honorarios de directores y consejos de vigilancia) y finalmente el Impuesto a la venta de billetes de lotería, de cualquier procedencia, dentro de la Provincia, Las tasas previstas son por los servicios de justicia y administrativos. Anualmente, la ley impositiva fija las alícuotas y condiciones de pago de cada impuesto (cuotas, moratorias, etc.).

El Tesoro de la provincia se forma entonces (Art. 69° C.P.) con el producto de los tributos, con los empréstitos y créditos que se tomen, y con el beneficio o ganancias que generen los servicios que el Estado presta, con la administración que realice de bienes públicos o privados (que por ley esté autorizado a manejar) y por actividades lucrativas diversas. También contribuyen a formar el tesoro provincial los ingresos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y una previsión muy aguda (o astuta) del Constituyente: las reparaciones que se obtengan del erario nacional «por efectos negativos de las políticas nacionales» (y una oportunidad para plasmar la previsión fue el «Acta de reparación histórica», con que en el gobierno del Presidente Menem se propuso favorecer a provincias del norte y oeste del país).

Volviendo sobre los tributos, el Art. 71° C.P. fija una serie de pautas orientadoras de la política impositiva, entre las que se destaca que se trata de un concepto que además de económico tiene una raíz y una definición netamente social; es decir que en su elaboración deberá tenerse presente el impacto social que produce, y además debe procurarse la estructuración de un sistema que tienda a la igualdad, la proporcionalidad y la progresividad del régimen. Estos conceptos, muy propios de la materia impositiva, deben plasmarse con efectividad, siendo una derivación natural de la ideología imperante en la Convención para una tipología constitucional como la que se adoptara para nuestro texto magno. Las desigualdades en el aporte a la *res publicae* tienen amplia aceptación en la doctrina moderna, tanto de los autores como de los jueces, y se basan obviamente en las desigualdades de ingreso y de proyección económico-patrimonial entre los contribuyentes.

El Art. 71° C.P. agrega además otro elemento importante para el trazado de una política tributaria: la recarga impositiva para las tierras improductivas, una alícuota diferenciada que tiene el propósito de incentivar la inversión de capitales para el trabajo productivo de las tierras, por oposición a la mera inversión especulativa de la compra y acumulación, tan comunes en nuestra historia provincial.

No puede llamar la atención entonces que un gobierno tome como herramienta para instrumentar una política determinada, por ej. a la norma tributaria anual, como base para fomentar o desalentar

inversiones, proteger a algunos sectores, etc., aunque con las precauciones de que la tutela que se ejerza no se convierta en distorsionante de las leyes naturales del mercado.

9. **EMPRÉSTITOS.** Una de las vías de provisión de fondos al Tesoro es entonces el empréstito, que según el Art. 70º C.P. se puede tomar sobre el crédito general de la Provincia, es decir poniendo como garantía al mismo; mediante la emisión de títulos públicos o a través de cualquier otra operación de crédito. En todos los casos, el requisito es contar con la autorización de la Cámara de Diputados, que necesita para ello de una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros («en funciones» dice el texto, lo que parece indicar, en esta nueva terminología que no se usa en ningún otro lado de la Carta magna, que se refiere a la totalidad de miembros de la Cámara, aún cuando no hayan asistido a la sesión en que se trata el tema). Pero a su vez el Art. 70º contiene una limitación que luego aparece contradictoria con otro pasaje de la Constitución: dice que los empréstitos solamente pueden contraerse con la finalidad de financiamiento de obras públicas. Con la reforma de 1.998, se modificó el Art. 73º C.P., cuyo último párrafo autoriza el endeudamiento para el financiamiento de otros rubros: deuda pública, déficit presupuestario, y para emprendimientos relacionados con el desarrollo en general de la Provincia. Esta virtual modificación provocada al mandamiento del Art. 70º C.P. motivó la crítica de R. Mercado Luna,¹ que indica con lucidez que este último Artículo no estaba abierto a la reforma, y sin embargo su contenido sufre una modificación, porque se amplía el espectro de operaciones de crédito que la Provincia puede tomar (véase la muy precisa cita que se hace de Joaquín V. González y sus razones para circunscribir los empréstitos al financiamiento de la obra pública). En una hermenéutica integral, y mientras el proceso de reforma no ha sido cuestionado judicialmente, debemos entender entonces que ya no opera la limitación del Art. 70º C.P., y pueden contraerse empréstitos con los objetivos que señala tanto éste como el Art. 73º C.P. último párrafo.

1. En *Derecho Constitucional Provincial*, op. cit., Apéndice III.

A pesar de la antigua vigencia de normas penales que impiden la desviación de los fondos públicos hacia otras finalidades no previstas originariamente en el diseño de inversión, el Constituyente ha querido profundizar en el cuidado de que los créditos obtenidos no se distraigan hacia otros objetivos que los que originaron su toma. Ni siquiera temporaria o interinamente. Es inteligente la previsión, porque podría darse la situación de que la operatoria se inicie, supongamos, con una entidad crediticia internacional, con un propósito expuesto muy genéricamente, y que luego, «vía interpretativa» se vaya acomodando en el presupuesto, cuando se incorpora como recurso, hacia un objetivo que es sustancialmente distinto. Luego cuando se ejecuta, aparece como un trámite ajustado a la ley presupuestaria (ergo, inalcanzable para la ley penal), pero no así al texto constitucional, si se comprueba el despropósito en relación a los objetivos argumentados para la toma del crédito.

El Art. 70° C.P. contiene otro límite importante al régimen de endeudamiento en que incurra la Provincia, esta vez considerando la globalidad de los compromisos que se asuman: el servicio de ellos no podrá exceder el veinticinco por ciento de la renta provincial. Ese porcentaje se establece en relación a las sumas generadas presupuestariamente en los últimos tres años, pero no promediando las mismas sino tomándose la menor de ese período. La referencia a la «renta provincial» no puede entenderse sino como el cálculo general de gastos previstos para el ejercicio anual y el objetivo perseguido es evitar que la vorágine de un gobierno, aún bien intencionado y con el entusiasmo de producir inversiones exitosas para el desarrollo provincial, termine comprometiendo seriamente ejercicios futuros.

Y siempre que se genere una obligación extraordinaria, la norma que la autorice deberá prever la fuente especial de recursos con la cual se atenderá.

10. PRESUPUESTO. El Art. 73° C.P. normativiza para el sector público ese componente cardinal de toda vida ordenada, individual, familiar o estatal, que es el presupuesto. Si bien lo hace apelando a conceptualizaciones elementales, no pueden dejar de destacarse algunos aspectos. Como el mandato de que absolutamente todos los ingresos

y egresos que tenga el tesoro provincial deben ser consignados, asentados, en los registros de la ejecución presupuestaria, aún cuando tuvieren el carácter de extraordinarios o se hubieren autorizado por leyes especiales. Así se evita el manejo indiscriminado o fuera de control de cualquier partida, que no importando su origen, debe estar siempre registrada en su procedencia y aplicación.

El presupuesto, en cuanto cálculo de ingresos y de gastos, se aprueba por una ley (Art. 102º inc. 3º C.P.), que usualmente autoriza a la Función Ejecutiva a producir modificaciones no sustanciales, para facilitar de este modo el mecanismo de ejecución, que es anual (y coincidente, en la actualidad, con el año calendario). Las leyes presupuestarias suelen contener también mandamientos generales sobre la aplicación de ciertas partidas, procedimientos o políticas especiales y medidas de contención del gasto o preservación de la hacienda pública.

El Constituyente ha procurado orientar a las autoridades constituidas hacia el manejo responsable, ordenado, de la cosa pública, por eso repite que si se sancionara una ley especial (distinta de la de presupuesto) que autorice u ordene un gasto no previsto para el ejercicio, esa ley debe mencionar de donde surgirá la partida que atienda la erogación propuesta. Y que esa ley no podrá ser cumplida, dice el párrafo segundo, desdibujando un poco lo que se había dicho con más contundencia en el primero: se la considera derogada automáticamente, o para expresarlo con más propiedad, sin eficacia en el ordenamiento jurídico provincial (haciéndolo simple, se la considera una ley que «nace muerta», sin posibilidad alguna de cumplimiento). Por tanto, las disposiciones ulteriores que se adopten en base a la misma, serán susceptibles de nulificación, según el procedimiento previsto por el Código de Procedimientos Administrativos, pues están afectadas por vicios gravísimos

Esta es la posición asumida por la Asesoría General de Gobierno desde el dictámen N° 904/96. Se trataba de la revocación de un acto administrativo que concedía el beneficio de pensión vitalicia a un ex - gobernador. Ese acto se consideró susceptible de nulificación por vicio manifiesto (Art. 93º inc. a) del C.P.A.),

originado tal vicio en la falta de previsión presupuestaria de la medida que autorizó la realización del nuevo gasto.

Con la reforma de 1.998 se puso una fecha tope para que la Función Ejecutiva eleve a la Cámara el proyecto de ley del presupuesto provincial: el 30 de octubre del año anterior al ejercicio que se pretende se apruebe. Explicaba el Conv. De Priego que ello habrá de permitir al órgano legislativo hacer el «estudio, análisis, modificación y el debate enriquecedor tendiente a mejorarlo» (al proyecto presentado).

Ya hemos visto que esta misma reforma amplió la gama de objetivos que se pueden perseguir (o que se pueden tomar de fundamento) para gestionar y conseguir un préstamo: pagar la deuda pública ya contraída, atender el déficit presupuestario de un ejercicio o propender en general el desarrollo provincial (en virtual contradicción con la limitación del Art. 70º C.P.). Tratando de justificar la dudosa jugada, explicaba el Conv. G. Martín que «esta es una Provincia señor Presidente, que por nuestra actuación pública sabemos que tenemos una deuda pública abultada y que está usted como gobernante, atado de pies y manos por no poder ingresar en el mundo actual de la globalización y de los financiamientos externos, nadie en el mundo vive sin deuda pública ... es una medida muy sana que se toma casualmente para consolidar la deuda pública». En realidad, se trataba de una medida de gobierno atinada y congruente con los principios de tratamiento de la deuda pública en la economía globalizada moderna, aunque puede calificarse de improlijo el procedimiento empleado para su inclusión, pues debió preverse directamente una innovación del Art. 70º C.P. en la ley declarativa de la necesidad de la reforma, con lo cual se evitaba toda crítica.

11. LICITACIONES. El movimiento de compra y venta de bienes estatales y la ejecución de obras públicas debe realizarse como principio general, bajo el sistema de subasta o licitación pública. El Art. 72º C.P. quiere con ello llevar un manto de transparencia al manejo de fondos públicos, estableciendo pena de nulidad a lo que se actuare contrariando este precepto, pero dejando asimismo a la ley reglamentaria la posibilidad de fijar excepciones. La normativa actual

(Ley N° 3.462, y modif. 3.648, 4.131, y su reglamentación Dec. N° 1.067/75) las prevé en razón de la urgencia, seguridad del Estado, montos de las operaciones, especificidad de la materia, entre las más relevantes.

EL CAPÍTULO 5

SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL RÉGIMEN ELECTORAL

Art. 9º de la Constitución de La Rioja de 1.865: «Es inviolable la libertad electoral del ciudadano, y se prohíbe al Gobernador de la Provincia, y sus ministros, toda injerencia directa o indirecta en las elecciones populares. Cualquiera autoridad de la ciudad o campaña que por sí u obedeciendo órdenes superiores ejerza coacción directa o indirectamente en uno o más ciudadanos, comete atentado contra la libertad electoral y es responsable individualmente ante la ley».

Un lugar preponderante y a la vez un reconocimiento jurídico del más alto nivel, tienen los partidos políticos en la organización del Estado. Precediendo a las similares actitudes que adoptara el Constituyente nacional en la reforma de 1.994, ya nuestra Convención de 1.986 los había consagrado como elementos esenciales de la vida democrática, y había adoptado medidas concretas para su fortalecimiento, su pluralismo interno, la propagación de su ideario y la renovación de sus cuadros a través de un régimen de capacitación permanente.

Seguramente los tristes episodios de los años que antecedieron a la Convención motivaron con fuerza la instrumentación de estos preceptos, pero marcan la convicción de nuestros representantes, y en ese sentido fiel reflejo de la voluntad del pueblo argentino todo, de defender a las instituciones de la vida democrática, a los principios de la forma republicana de gobierno. Los resultados de este esfuerzo han sido auspiciosos. Se adoptaron mecanismos modernos que posibilitan y auguran la participación popular más allá de la cíclica y mecanizada expresión electoral y se colocó a nuestro ordenamiento en el nivel más avanzado de la época.

Aunque por otro lado se repitieran conceptos ya de histórica figuración, vale tomarlos como su reafirmación, y así apreciamos al Art. 74º C.P. cuyo título es Participación política, y sindical como un

derecho y al mismo tiempo un deber de toda persona que esté investida de la calidad de ciudadano, el de participar en la vida política. Este involucramiento masivo de la población en los asuntos de interés general, y en especial los relativos a la organización del Estado y a las cuestiones de gobierno, habrá de darle sustento al sistema político que nos rige. El compromiso con la democracia excede largamente el ritualismo del acto electoral. Y si bien este es un principio que en la doctrina y entre los políticos se ha adentrado largamente, pareciera encontrar escollos para imbuirse en el espíritu de la población de nuestro país, y en especial en La Rioja. Es que con el estilo paternalista que el Estado y las políticas gubernamentales han venido acostumbrando a la población, han agudizado en ésta su escasez de iniciativa propia, y su apatía en orden a intentar la activación de los mecanismos constitucionales de intervención activa en la gestión de gobierno. En nuestro medio, la participación política, fuera de quienes desarrollan una función pública, se limita casi exclusivamente a la protesta y/o a la crítica destructiva. Esa es la actividad y la actitud uniforme en cada partido político, lejos inclusive de dar cumplimiento a lo que, como veremos, trazó el Constituyente con el objeto de mantener viva la llama del interés y del debate por la cosa pública. Dejo a salvo la honrosa tarea que en el reducido, pero no menos importante, ámbito de su competencia, llevan adelante los dirigentes vecinalistas, verdaderos motores en el cometido diario de llegar a la gente con acciones concretas en pos de su bienestar. Pero es imperioso reflexionar sobre las conductas que la sociedad en su conjunto genera para con su forma de gobierno (sin confundir el análisis con respecto a un gobernante en particular). Superada la irracionalidad que nos atrapó a los argentinos a comienzos de siglo, la política sigue considerándose casi como un desprestigio para quienes se avocan a ella. La circunstancia de que muchos de quienes la practican hayan quebrantado las barreras de la ética e incursionado en el delito no puede habilitar a la defenestración genérica. Sería como inferir que por una determinada cantidad de médicos malos, la medicina es inútil para la humanidad. En nuestros días, la gente acepta y defiende la democracia, que se mantiene incólume, pero reniega de la actividad política como medio para poner en práctica el juego que el sistema

propone. Y no se han generado alternativas, porque las «asambleas barriales» de convocatoria espontánea durante la crisis reciente suponen, en su proyección, una estructuración anárquica del nivel decisonal, que necesariamente debe tener una visión comprensiva global. El problema que atravesamos se agudiza cuando auscultamos el pensamiento de la juventud. Aquellos a quienes los políticos gustan *dedicarles* sus esfuerzos, pretendiendo trabajar «por un mañana mejor». Es tan visible el rechazo, o cuanto menos la indiferencia, en la mayoría de los jóvenes, que provoca desazón en quien intentare con ellos un intercambio de ideas sobre algún asunto de interés público, aún cuando les rozare. Y no es que no les interese, sino que prima la suposición de que, estando el asunto «en manos de los políticos», ergo «terminará siempre en lo mismo» (o sea en la solución menos propicia), así que «para qué meterse» (o sea, no perdamos el tiempo, dediquémonos a otra cosa).

En suma, el descrédito de la actividad que sirve de sustento a nuestro sistema de gobierno, impone la urgencia de activar las herramientas que el texto magno nos ha brindado para salvaguardar, y para mantener viva a la democracia. Ya no es hora de mayores reflexiones, sino de acciones concretas, en todos los frentes: con el ejemplo de los gobernantes; con la formación de los dirigentes para que estén preparados a la hora de asumir una función pública (el famoso *cursus honorum* de los romanos sería bueno de implementar); con la educación sobre los valores sociales y sobre la importancia de las instituciones en todos los niveles de la enseñanza oficial; con el compromiso de todo ciudadano, diariamente expresado, en el quehacer de su entorno inmediato, y periódicamente en la elección de la mejor propuesta de gobierno; con la actividad de los partidos políticos, que presenten propuestas alternativas de superación, basadas en análisis técnicos y/o científicos que sustenten su proposición política, etc.

El Art. 74º C.P. hace un reconocimiento de derechos políticos, que como se ha dicho vale tomarse como una reafirmación de los mismos, ya asentados en el ordenamiento federal, supeditando su ejercicio a la ley que los reglamenta. Así ocurre con el derecho a elegir y a ser elegido, cuya regulación encuentra cimiento en el Art. 77º C.P. y se complementa con la Ley electoral provincial, Nº 5.139, en sus

Arts. 1º y 3º. Se ha sentado como principio que la base o el sustento de la representación política es la población. En consecuencia, no puede alegarse que determinadas entidades o niveles de organización político-administrativa, como por ej. los Departamentos de la Provincia, deban necesariamente tener su representante, como se insiste en algunos sectores (lo veremos más adelante). Otro derivado es la proporcionalidad que debe sustentar a cada representación, en la relación cantidad de habitantes-representante, elemento que contribuye a una mayor problemática a la hora de definir un sistema adecuado que sirva como base de la integración de la Cámara de Diputados, por la enorme disparidad entre las poblaciones del interior entre sí, y en su conjunto, con la Capital (que es habitada por la mitad de la población provincial).

En cuanto a quienes tienen la calidad de electores, la Constitución la otorga en su Artículo 77º a los ciudadanos argentinos, de ambos sexos, domiciliados en la Provincia, e inscriptos en el padrón electoral, a lo que la ley electoral agrega que lo serán desde los dieciocho años de edad, y siempre que no estén alcanzados por inhabilitaciones. El padrón que se utiliza es preferentemente el nacional, con lo que el Constituyente confió en la sistemática que se ha instaurado por parte de la justicia federal con competencia electoral para su elaboración y actualización permanente; sin embargo ha dejado la salvedad de que si ese padrón no se ajustare «a los principios establecidos (en el orden local) para el ejercicio del sufragio» la Provincia deberá formar su propio padrón, por parte del Tribunal electoral provincial, para que sea utilizado en los comicios donde se diriman cargos locales.

Tanta importancia se le ha dado, como es lógico, al sufragio electoral, que al Constituyente no le importó ser reiterativo, poner énfasis en conceptos básicos, como el que se vuelca en el Art. 78º C.P.: «es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino», pero así mismo se convierte en un deber, con lo que se intenta generar la conciencia colectiva de participación; «su ejercicio es una función política», sin lo cual no hay democracia posible.

Retomando el Art. 74º C.P., sobre los derechos políticos, se menciona el derecho a constituir e integrar asociaciones de carácter político, que habrá de regirse por la ley nacional de los Partidos

políticos, N° 23.298 y sus modificatorias; a reunirse y a publicar ideas políticas por la prensa sin censura previa; y el derecho a peticionar a las autoridades sobre aspectos de interés comunitario. Esta enunciación ejemplificativa obviamente no agota el espectro participativo, sino que meramente resalta sus contenidos relevantes o más usuales.

1. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La Provincia reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos (Art. 75° C.P). Los considera instituciones fundamentales en la estructuración del sistema democrático, puesto que a través de los mismos se forma, se orienta y se manifiesta la voluntad popular. Su subsistencia garantiza la vigencia del pluralismo, ya que permite canalizar por sus vías de militancia y de discusión interna, todas las diferentes ideas que los ciudadanos tengan para proponer ante el resto de la sociedad, para que se conviertan en acciones de gobierno, o se expresen en forma crítica hacia ellas. En la citada obra de Dromi-E. Menem titulada *La Constitución Reformada*, al comentar el nuevo Art. 38° C.N., se sindicó a los partidos como «la vía adecuada de intermediación representativa entre los ciudadanos y la autoridad» ... «en el Estado democrático los partidos son el cauce esencial y normal para la participación de los ciudadanos en la vida política» (págs. 117° y subs.).

A tal punto resultan indispensables para el funcionamiento del sistema, que solamente a través de ellos un ciudadano podrá acceder a un cargo institucional de representación popular, pues a los partidos les incumbe en forma exclusiva la nominación de candidatos para cargos electivos. Esta mecánica puede ser atacada como limitativa o coartante del derecho individual a ser elegido, pero la doctrina es conteste en señalar sus bondades, que implican un reaseguro permanente respecto de las promesas electorales, que en el caso nuestro se complementa con la disponibilidad partidaria de las bancas legislativas (Art. 76° C.P); y un debate permanente sobre las mejores ideas para el gobierno, en contraposición con el autoritarismo o los emprendimientos dictatoriales, entre los argumentos mayormente esgrimidos. Justamente en aras de asegurar este estado deliberativo y de formación e información sobre las cuestiones fundamentales que

hacen al manejo de la cosa pública, es que se les ha impuesto a los partidos políticos el deber de organizar las «escuelas de formación de dirigentes». No se han dictado normas complementarias que tracen líneas directrices para la organización de estas escuelas, por lo que, teniendo presente su importancia y la relevancia que el Constituyente les ha otorgado, sería apropiado fijar en términos genéricos cuales serían sus contenidos temáticos básicos, e incluso podría avanzarse estableciendo requisitos de aprobación para quienes se postulen como candidatos y hasta sanciones para los partidos que incumplan con esta obligación.

Entonces, sería conveniente aclarar vía reglamentación, que la garantía que otorga el segundo párrafo de este Art. 75º C.P. para el libre funcionamiento de los partidos políticos dentro del territorio provincial desde su formación y sin injerencia de ninguna persona en sus asuntos internos y públicos, tiene ciertas condiciones, más allá de las que contiene la ley orgánica N° 23.298, que siendo de alcance nacional, no prevé especificaciones o exigencias que sí contiene el ordenamiento público local y que por ende pueden erigirse como requerimiento previo para los partidos (y/o sus afiliados) que postulen candidaturas. A diferencia del texto nacional, nuestra Provincia no se ha comprometido al sostenimiento económico de los partidos, circunscribiéndose al resguardo de su actividad.

Otros aspectos que resultan comprendidos en las garantías que se otorgan a los partidos políticos son el reconocimiento de su personería, cuyo otorgamiento se rige por la ley nacional (Arts. 7º y 61º a 64º) y el libre acceso a los medios de difusión y comunicación social en las condiciones que la ley determine, lo que adquiere especial importancia al momento de la propaganda política en época electoral, aunque bien vale establecerlo en forma permanente, incluso exigiendo a los partidos sentar posiciones o pronunciamientos cada ciertos períodos, en que formulen un análisis crítico y una propuesta general sobre el estado de la Provincia según su parecer, en aras de que un permanente debate sobre las políticas públicas.

Finalmente, se establecen como exigencias dos cuestiones esenciales: la democratización interna de los partidos (es decir la elección de las autoridades partidarias por cualquier mecanismo que

asegure la participación de todos sus afiliados y por consiguiente el consenso de los mismos) y la rendición pública de cuentas sobre el origen de sus fondos. Ambas cuestiones se rigen asimismo por los dispositivos de la Ley N° 23.298 (Título IV Capítulo II para la primera y Título V para la segunda).

2. LA PERTENENCIA DE LAS BANCAS LEGISLATIVAS. La Constitución ha despersonalizado la titularidad de los escaños parlamentarios, adjudicándoselos a los partidos políticos, con independencia de quién sea la persona que asume la representación. Esta saludable iniciativa tiene el objetivo de asegurar el cumplimiento, en el ejercicio del mandato, de la posición partidaria, y llega al extremo de que, en caso de producirse una inconducta, el partido político puede iniciar acciones ante el Tribunal Electoral con el fin de cuestionar el desempeño de la representación y lograr el apartamiento del Diputado y su reemplazo por el suplente respectivo, según la sistemática adoptada por el Art. 76° C.P.

Por supuesto que existe un componente subjetivo muy amplio en la ponderación sobre un adecuado cumplimiento del mandato, aunque el Constituyente haya intentado un marco referencial diciendo que la representación debe ejercerse respondiendo al programa y doctrina política que sirvió para la exaltación del candidato al cargo que ostenta. Son dos asuntos diferentes, aunque en la lógica debieran complementarse. Por un lado está la doctrina política del partido, cuyos principios fundamentales suelen contenerse en sus Cartas Orgánicas, y por otro lado está el programa o plataforma electoral, que debe concordar con aquellos y que la ley nacional exige presentar antes de cada elección ante la autoridad judicial con competencia electoral (Arts. 21° y 22°, y en correlación los Arts. 142° y 143° de la ley local). Es a estos parámetros a los que debe ajustarse el Diputado. Decía la Conv. M. Salinas al discutirse el proyecto, que «hemos prescripto que las bancas parlamentarias pertenecen a los partidos políticos y lo hacemos así porque queremos darle valor liminal y operativo a estas afirmaciones que nacen del consenso de toda nuestra ciudadanía, de que el voto dado por los ciudadanos es un mandato que tenemos que cumplir los representantes, es decir cuando el

ciudadano vota un programa político, el partido que ha exaltado a los candidatos tiene el deber de controlar que (lo) cumplan ... esta es la mejor manera de vigorizar y asegurar la fidelidad de los candidatos elegidos al mandato dado por los ciudadanos». La audacia del precepto constitucional («somos concientes de que estamos invadiendo el derecho público», agregaba Salinas) al autorizar a que el partido pueda gestionar el apartamiento de un representante que el pueblo hubo elegido es a todas luces congruente con el esquema filosófico que inspira nuestro sistema de gobierno. Si hemos visto que toda la actividad política, la generación y el debate de la ideología sobre los asuntos de Estado, la preparación y publicitación de las propuestas para una acción de gobierno, se realizan obligatoriamente a través de los partidos políticos, según el Art. 75º C.P., y que los candidatos deben presentarse «a través de» un partido político, de quien adoptan su doctrina y su plataforma electoral, es de toda lógica derivar que, ya en el ejercicio de su función de representante, debe ajustarse a la propuesta que sus mandantes confiaron que cumpliría, y para lo cual lo eligieron. El desvío, el desapego a su mandato, le quita base de sustentación política, pues será un representante de nadie. A la pregunta si resulta conveniente de que sea el partido político el órgano habilitado para llevar adelante el proceso de remoción, se responde que en definitiva será la justicia la que aprecie y resuelva, en un razonamiento que tendrá necesariamente un contenido político (salvo que la transgresión se haya patentizado objetiva y muy concretamente, como haber prometido votar una ley determinada, de fundamental importancia y eje de la propuesta política en la campaña, y luego no hacerlo, por ejemplo), si se verifican las condiciones que la Constitución ha previsto para desalojar de su banca al elegido.

3. NORMAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ELECTORAL.

El Constituyente le otorgó rango supremo a ciertas normas que aparecen como las bases que sustentan el esquema electoral de la Provincia. Partiendo del Art. 77º que establece que la representación política se asienta en la población, consagrando la representación directa y descartando así las formas electivas semidirectas entre las autoridades provinciales. Tiene entonces la connotación de que es

solamente el pueblo quien consagra a sus legítimos representantes, por oposición a las decisiones corporativas, y más aún a la imposición compulsiva por autoridades extrañas.

El Artículo citado se encarga luego de determinar quienes tienen la calidad de electores, recayendo en los ciudadanos (para lo cual el Art. 1º de la ley electoral N° 5.139 exige la edad de dieciocho años) de ambos sexos que tengan domicilio en la Provincia y se encuentren inscriptos en el padrón electoral, sea nacional o provincial. En el Título Iº de la ley electoral provincial se legisla sobre diversos aspectos relacionados con el cuerpo electoral, tales como la prueba de su calidad (únicamente por su inclusión en el padrón), documentos cívicos habilitantes (D.N.I., L.E. y L.C.), quiénes se encuentran excluidos del padrón, tiempo de la inhabilitación, rehabilitación y agrupación de electores en las diferentes divisiones territoriales de la Provincia.

Con respecto al sufragio, el Art. 78º C.P. señala que es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino y que su ejercicio es a la vez un deber que se ejerce con arreglo a la Constitución y a la ley. Con lo que se proclama la doble función del voto, como la herramienta a través de la cual todo ciudadano puede canalizar su intervención en la vida democrática, pero asimismo como la herramienta que tiene el deber de utilizar dentro de su compromiso ineludible de participación en ese contexto. En el siguiente Artículo, se fijan las características del voto: universal, libre, igual y secreto, y aunque no se establezca la obligatoriedad, corresponde tener siempre presente el mandamiento del Art. 78º, como principio rector de la responsabilidad ciudadana.

El Art. 79º C.P. determina que la ley electoral debe ser uniforme para toda la Provincia (es decir debe haber una sola ley que rija en todo el ámbito provincial, lo cual excluye la posibilidad de que la autonomía institucional de los municipios comprenda la facultad de dictarse su propia normativa electoral) y que esa ley dividirá a la Provincia en tantos distritos electorales como Departamentos haya. Este párrafo es interpretado por algunos sectores en el sentido de que por el mismo se establece la obligación de que cada Departamento debe tener un representante ante la Legislatura. Nada más alejado de la redacción ni del espíritu de la norma (que de ser así aparecería en

contradicción con la nueva redacción del Art. 85° C.P.). Su finalidad es delinear un esquema de organización que permita a los electores de cada Departamento elegir a sus propias autoridades locales, pero jamás puede alcanzar a las autoridades de nivel provincial (como los Diputados), cuya base de representación puede exceder a la población departamental (y ser de nivel regional como lo autoriza el actual Art. 85° C.P. o incluso provincial, mediante el sistema de distrito único, aunque esta modalidad se excluyó de la norma citada).

También se ha preocupado el Constituyente por que las normas electorales prevean la diversidad política parlamentaria, ordenando que la ley electoral establezca la forma en que estarán representadas las minorías. A este mandamiento respondía la inclusión de las denominadas «bancas extras» (sobre cuya historia ahondamos más adelante), que en las sucesivas reformas constitucionales resultaron eliminadas y por consiguiente la ley electoral, instrumento que debe contener la previsión, se limita a señalar el mecanismo de adjudicación de las bancas, en su Art. 160° (T.O. por Ley N° 7.099).

Con la reforma de 1.998 se introdujo un segundo párrafo al Art. 79° C.P., inspirado en la reforma nacional y la inclusión del Art. 37° C.N., cuyo segundo párrafo es idéntico al local. Se procura garantizar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos, a través de acciones concretas en el método de organización de los partidos políticos y en el régimen electoral imperante. A raíz de ello, y en consonancia también con el movimiento producido a nivel nacional, se introdujo en la ley electoral provincial una reforma (conocida como del «cupó femenino») al Art. 47° (T.O. por Ley N° 7.099), que prevé en su tercer párrafo que las listas que se presenten deberán tener candidatas mujeres en un mínimo del treinta por ciento de los cargos a elegir, en proporciones que se estime con posibilidad cierta de que resulten electas, no pudiendo oficializarse ninguna lista que no cumpla este requisito.

Finalmente el Art. 80° C.P. instaura el Tribunal Electoral, institución de carácter permanente, que se compone con un miembro del Tribunal Superior de Justicia (que a su vez presidirá el Cuerpo), un Juez de Cámara y un miembro del Ministerio público (Fiscalía o Defensoría General). El nombramiento de todos ellos se realiza por

sorteo, a cargo del Tribunal Superior y la duración de la terna es de tres años, supeditada por cierto a que cada integrante conserve su rango como autoridad judicial del mismo nivel por el cual fue elegido. Se reserva a la ley la determinación de atribuciones y responsabilidades del organismo.

4. LAS FORMAS SEMIREPRESENTATIVAS. Nuestra Constitución provincial fue una de las pioneras en consagrar una nueva manera de concebir y de vivir la democracia, recepcionando lo que se conocía ya en 1.986 como las formas semidirectas de ejercicio de la democracia, las que fueron admitidas por la Carta magna nacional recién con la reforma de 1.994. Entre los múltiples y concienzudos fundamentos que la doctrina internacional ha encontrado para estas variantes, me quedo con unas palabras de Mariano Grondona, cuya simpleza extrema las hace igualmente contundentes. Dice el destacado autor que «los líderes políticos actuales se hallan expuestos a un desgaste en función de dos factores que no existían en tiempo anterior: la televisión y las encuestas de opinión. Podríamos llamar a las democracias actuales, entonces, democracias 'expuestas' en las cuales el líder, no bien se sienta, se expone a un intenso escrutinio público en las pantallas de televisión al que sigue de inmediato la tarea de hormiga de los encuestadores. Cada semana, así, la gente los vota o los deja de votar. Este pronunciamiento no tiene relieve constitucional, ya que el voto formal ocurre cada tantos años, según el sistema. Pero entre dos votaciones formales hay ahora un centenar de votaciones informales a través de las encuestas. Son ellas las que, tarde o temprano, apagan a las estrellas. La democracia, hoy, discurre en dos niveles. En el nivel alto, oficial, sus plazos se estiran lentamente dentro de períodos de cuatro a siete años. En el nivel profundo, extraoficial, no hay plazos: el humor de la gente cambia de la noche a la mañana. Cuando un líder pierde en las encuestas de opinión, esto es en la democracia sin plazos, sigue sin embargo en su puesto mientras dure el término que le asigna la democracia con plazos. Y es así como vemos subsistir penosamente al frente de los gobiernos a ex líderes, cadáveres políticos sin sepultar, nada más porque los sostiene la convención de los cuatro a siete años». Explica Grondona que la paradoja de la

Fürherlosedemokratie («democracia sin líderes» según una terminología acuñada por Max Weber después de la primera guerra mundial) en el mundo actual es que en tanto hay ex líderes que ya perdieron en la democracia sin plazos pero subsisten gracias a la democracia con plazos hay otros que ganan en la sin plazos, pero deben abandonar sus puestos gubernamentales porque así lo exige la democracia con plazos, con restricción a las reelecciones.¹

Este novedoso cuadro, que refleja el estado actual de la relación entre los componentes de la sociedad moderna (población, gobierno, instituciones) demuestra la posibilidad cierta de un estado de quebrantamiento de consensos, o de sustento político, que exigen por tanto de una revisión constante de la legitimación de los representantes, pero a la vez una participación responsable y *permanente* de la comunidad en los asuntos de su gobierno. Es por ello que el advenimiento de estas formas modernas de canalizar la voluntad popular, ha venido a llenar un vacío en nuestro ordenamiento fundamental (recuérdese la tenaz oposición que ejercía un sector de la doctrina nacional, basado en los Arts. 1º y 22º de la C.N.). Se trata de procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral, para que éste se pronuncie sobre los poderes constitutivos del Estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación. Esta formulación genérica intenta comprender al plebiscito, referéndum, iniciativa y destitución popular (Héctor R. Orlandi, LL, T. 88, Sección Doctrina, pág. 936). En todos los casos esta «democracia participativa» tiende a reafirmar el sistema democrático, aumentando la participación formal del ciudadano en las decisiones del Gobierno.

a) LA INICIATIVA POPULAR. Acaso el modelo más «potable» en cuanto a las posibilidades reales de intervención masiva en las decisiones gubernamentales, sobre todo por la amplitud de su contenido (que no encuentra límites para los temas a propiciar por la ciudadanía) y porque solo ha de depender de los propios interesados

1. *Revista Visión*, Vol. 81 nº 7, Oct. '93, págs. 16/17.

llevar adelante el emprendimiento, en cualquier tiempo que sea. La C.P. la regula en el Art. 81º, determinando que el electorado puede presentar un proyecto de nueva ley o de derogación de alguna (o algunas) vigente, para que este proyecto sea tratado por la Cámara de Diputados.

No hay límite alguno al contenido o naturaleza de la ley, a punto tal que hasta puede propiciarse por esta vía la reforma constitucional. Pero sí se exige un porcentaje del electorado que participe de esta iniciativa, poniendo la Constitución un piso que es del cinco por ciento y autorizando a la reglamentación a fijarlo en definitiva. En el año 1.994 se sancionó la Ley N° 5.989, reglamentaria de estos institutos pergeñados en la Carta magna, en cuyo Art. 2º se fijan diversos porcentajes según la trascendencia institucional de la iniciativa, requiriéndose una adhesión mínima del veinticinco por ciento del cuerpo electoral cuando el proyecto se refiere a una reforma constitucional, un quince por ciento cuando se propicien modificaciones presupuestarias o se trate de «leyes referidas a recursos del Estado», y un cinco por ciento para otros proyectos. Resulta comprensible la exigencia de que haya al menos una cantidad mínima de ciudadanos que auspicien el advenimiento de una nueva norma jurídica, debido a que esta iniciativa obliga, según lo señala el segundo párrafo del Art. 81º C.P., a que la Legislatura trate el proyecto, porque si no lo hace en el término de tres meses de ingresado, se considera que el mismo queda automáticamente sancionado. Pero considero exagerados los porcentajes mínimos fijados por la Ley N° 5.989, sobre todo para los dos primeros casos, lo que torna virtualmente inviable cualquier iniciativa en tal sentido. Piénsese en la envergadura del acompañamiento político que debe sustentar al proyecto (pues la presentación de la iniciativa conlleva una campaña de información, concientización, convencimiento al ciudadano de llegarse a estampar su firma, etc.), más el breve tiempo que llevará su implementación; aunque puede refutarse, en defensa de aquellos porcentajes, que tal como está diseñado el instituto por el Constituyente, bien vale exigir un fuerte consenso previo a la idea que se plasma en el proyecto. Esto por cuanto, si la Cámara lo rechazare o lo reformare en su esencia (o sustancialmente, para ser fieles al adjetivo del texto), el proyecto tendrá

una segunda oportunidad, esta vez directamente frente al pueblo, porque debe someterse a Consulta popular, que la reglamentación exige se realice en el término de sesenta días del pronunciamiento del parlamento.

Un relativo acierto del régimen de la ley es el referido a la mecánica a adoptar para la verificación del consentimiento de los ciudadanos o su apoyo a la iniciativa, que habrá de expresarse por medio de una firma. La cuestión está en la verificación de la legitimidad de este procedimiento, que se resuelve de la siguiente manera: un mínimo del dos por ciento del electorado (a través de una nota suscripta por una cantidad de personas equivalente a esta proporción, cuyas rúbricas no encuentran requerimiento de verificación alguno) puede presentarse ante el Tribunal electoral de la Provincia solicitando que sea sometido a la firma un proyecto de ley. La recepción de las firmas se efectúa en el término perentorio (y exiguo, desde mi punto de vista) de treinta días hábiles, vencido el cual, si no se logran los porcentajes de adhesión establecidos en el Art. 2º, las actuaciones se archivan sin más trámite (aunque no hay limitaciones temporales para un nuevo intento posterior). Quienes deseen estampar su apoyo a la iniciativa deben concurrir a los locales que el Tribunal habilite a tal efecto, munidos de su documento de identidad.

Podemos observar varias diferencias con respecto a la construcción del instituto a nivel nacional (Art. 39º C.N.), entre ellas el límite para los proyectos a presentar, que no pueden versar sobre reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y leyes penales. Además el plazo para que el Congreso trate la iniciativa es de doce meses y el porcentaje *máximo* de adhesión inicial no puede superar el tres por ciento del padrón nacional.

b) LA CONSULTA POPULAR. Sistema a través del cual se requiere la opinión del cuerpo electoral respecto a algún tema de singular importancia para la sociedad. Desde una arista estrictamente técnica se advierte que tal concepción comprende los dos institutos que tradicionalmente la doctrina ha enseñado y delimitado: el referéndum y el plebiscito. Para diferenciarlos, se ha dicho que el plebiscito es un acto excepcional relacionado a un problema de hecho

sobre la estructura del Estado o de su gobierno (supone un acto político que expresa simplemente la confianza del electorado en un régimen o en un gobernante determinado), mientras que el referéndum presupone un acto jurídico que afecta o está referido a cuestiones de índole normativa o legislativa.² Sin embargo, otros autores prefieren evitar la cuestión terminológica, acotando que el distingo es agudo pero innecesario, y utilizan un solo vocablo para referirse a toda consulta que se formule al pueblo, ya sea que recaiga sobre leyes, decisiones políticas o cualquier otro problema trascendente.³ Esta fue la preferencia del Constituyente, que otorgó esa única denominación al instituto, en el Art. 82º C.P., aún cuando comprende a aquellos dos casos. Con las referencias históricas mundiales del ágora, las Landsgemeinde de los cantones suizos, las experiencias de Rhode Island (Estados Unidos) en el Siglo XVII, y la «local option» de algunos distritos ingleses, en el país también se observan antecedentes remotos y recientes. Desde los cabildos abiertos (con el más famoso, del 22 de mayo de 1.810) hasta el plebiscito por la aceptación del laudo arbitral sobre el canal de Beagle (durante el gobierno del Presidente R. Alfonsín), nuestra historia registra casos resonantes de la consulta al pueblo sobre asuntos de trascendencia.

Es preciso apreciar algunas clasificaciones del instituto, para una mejor comprensión de sus alcances (aunque en el discurrir de esta obra he sido reacio a las cuestiones conceptuales doctrinarias, pero aquí resulta oportuno exponerlas). Por su 'objeto' la consulta popular puede ser *constitucional*, si está referida a normas constitucionales, *legislativa*, si está referida a leyes ordinarias, *administrativa*, si versa sobre actos administrativos, generalmente locales, o *gubernativa*, si está referida a actos de neto corte político. Por el 'momento de realizarse', la interpelación al soberano puede tener carácter *consultivo*, *preventivo* o *programático*, cuando el Gobierno somete al pueblo el principio inspirador de un acto, para que manifieste su opinión previa, precediendo la votación a la emisión de la norma, o bien de *ratificación*, cuando se somete al cuerpo electoral una norma ya formada por las

2. Fernández Vázquez, *Diccionario de Derecho público*, Ed. Astrea, pág. 570.

3. LL 1985-A pág. 716.

autoridades. Por su 'naturaleza jurídica', la consulta popular podrá ser *obligatoria* si es absolutamente necesaria para que la norma adquiera existencia y validez jurídica, o si ha sido impuesta como tal por el orden jurídico (como ocurre para los casos de rechazo por la Cámara de Diputados del proyecto de iniciativa popular), o *facultativa*, si depende del criterio del gobernante el recabar la opinión del electorado. Esta es asimismo la única clasificación a que hace referencia nuestra Constitución. Analizando sus 'consecuencias jurídicas', aparece la distinción acaso más significativa, entre consultas *vinculantes* y *no vinculantes*, según sea o no obligatorio para las autoridades atender el criterio expresado por el cuerpo electoral, y actuar en consecuencia.

El Art. 82º aborda con una técnica bastante confusa la implementación del instituto. Como lo adelantáramos, comprende temas plebiscitarios (cuestiones de gobierno) y de referéndum (la vigencia de nuevas leyes o la derogación de normas jurídicas de significativa importancia), al decir que todas ellas pueden ser sometidas a consulta popular. Esta es una enunciación genérica, pero a su vez limitativa. Se trata de decisiones de un indudable sesgo político (aunque algunas ya estén plasmadas en un texto normativo), y por ende quedan afuera las cuestiones reservadas a la órbita judicial. Por tanto, puede entenderse que ambas funciones políticas del Estado pueden tener la iniciativa de someter a consulta un asunto (sin perjuicio de que el convocante a la elección será por supuesto el Gobernador), y así lo resuelve la ley reglamentaria en su Art. 8º (lo mismo que el Art. 40º C.N.). La consulta puede ser obligatoria o facultativa, y se señalan casos en los que tendrá el primer adjetivo. Los dos primeros son muy claros (y son, además, de ratificación): la reforma constitucional que se haya practicado por enmienda, según el procedimiento autorizado por el Art. 162º C.P., y cuando se haya sancionado una ley que autorice un empréstito cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se puedan afectar los recursos ordinarios, según el esquema presupuestario que se haya aprobado para el ejercicio, o según los acuerdos económico financieros que la Provincia tenga con el Estado nacional (en base, por ejemplo, a criterios convenidos con organismos internacionales de crédito o fomento, que como corresponde a un país respetable en el concierto de naciones, deben honrarse). A estos dos primeros claros

casos mencionados en los puntos 1º y 2º del Art. 82º hay que agregar, ya lo vimos, el del segundo párrafo del Art. 81º C.P., con la diferencia de que allí la consulta será preventiva o programática, pues se realizará *antes* de que ese texto vaya a quedar sancionado (por voluntad del pueblo, dado el rechazo o modificación sustancial optado por sus representantes). La Ley N° 5.989 (que en este Capítulo sigue al proyecto que elaborara desde la Asesoría General cuando se debatía el que había presentado ante la Cámara el Dip. J. Maza) prevé además que para estos casos, la consulta ha de tener carácter vinculante, pues la envergadura de las materias que se abordan, el tratamiento que el Constituyente les dio a estas cuestiones, y la lógica del ejercicio del poder, indican que sería un despropósito para el gobernante, aún apelando a argumentos extremos, desconocer la voluntad popular y decidir en contra del resultado electoral.

El tercero de los casos señalados como de consulta popular obligatoria no contiene situaciones predeterminadas como tal, sino que serán los órganos constituidos los que habrán de decidir si tal cuestión debe someterse a consulta obligatoria. Por tanto, en definitiva, esta extraña construcción semántica del texto supremo, nos lleva a concluir que los casos verdaderamente obligatorios son los dos primeros, y este último, facultativo, pues para que se convierta en lo contrario requiere del voluntarismo de un órgano constituido, que la ley reglamentaria ha limitado a que sea el Parlamento, dado que el punto 3º menciona solo a «los actos legislativos que se considere conveniente someter a consulta antes de su vigencia». Entonces, primero habrá que determinar si la cuestión en ciernes merece una consulta, luego, si ésta habrá de ser facultativa, para lo cual se requiere el voto de la mayoría simple de miembros de la Cámara, u obligatoria, para lo cual hace falta el voto de dos tercios de los Diputados. Se puede preguntar frente a quién se determina el carácter facultativo, y la respuesta es frente a la autoridad convocante del pueblo, que es la Función Ejecutiva, a quién le tocará la decisión política de llamar a elecciones (y si lo hace, la consulta será aquí no vinculante) o no; pero si la Cámara declaró que la consulta es obligatoria, deja sin opción al Gobernador, que debe convocar de inmediato. Aquí el resultado será vinculante, según el Art. 11º Ley N° 5.989, pero en ambos casos, y a

diferencia de los dos primeros puntos del Art. 82º C.P., la consulta será, como para el segundo párrafo del Art. 81º C.P., de carácter previo. Y esa anterioridad es conveniente que se patentice en referencia a la *sanción* de la ley en debate, algo que la ley reglamentaria no aclara y que la Constitución deja librado a la interpretación, cuando expresa al final del punto 3º «antes de su *vigencia*». Mi opinión se sustenta en que, si el tema es verdaderamente importante, conviene consultarlo al soberano precedentemente a que el Parlamento se expida. Y además, si le tocara al Gobernador consultar antes de la promulgación o veto (pero ya después de la sanción), es obvio que carecerá de tiempo para realizarlo.

Por si algo le faltaba al enmarañado Art. 82º C.P. que estudiamos, veamos lo que indica sobre el modo de contabilizar el resultado de la elección. La técnica utilizada parece encubrir el deseo de otorgar prevalencia al resultado positivo, o sea a la viabilidad del tema que se pone a consideración del cuerpo electoral. Porque lo que se hace en el texto es erigir requisitos para el rechazo de la propuesta (aclarando que esta sistemática es válida cuando la consulta es obligatoria, no existiendo regulación para cuando sea facultativa, lo que da a entender que allí el resultado se medirá por la simple mayoría del sí o del no). Por tanto, para que la propuesta sometida a consulta se considere rechazada, debe ocurrir que, primero, gane el voto negativo, pero que además haya votado por el no un mínimo del treinta y cinco por ciento del total de electores inscriptos en el padrón. En definitiva, se está exigiendo un amplio *consenso en contra* de la propuesta, que se debe expresar positivamente, con el voto efectivo, es decir con la gente concurriendo a las urnas a expresar su contrariedad. No bastará para considerarlo así el abstencionismo, o el voto en blanco, sino solo el voto positivo, por el no (valga, en este caso, la contrariedad en la expresión).

Toda ley sometida a consulta popular que haya sido rechazada por el electorado no puede ser tratada nuevamente hasta transcurrido un año de la elección; a su vez la que es aprobada no puede ser vetada ni modificada o derogada sino después de los dos años de su entrada en vigencia (Arts. 13º y 17º Ley Nº 5.989)

Para todas las consultas obligatorias, la ley reglamentaria dispone también la obligatoriedad del voto.

Se prevé también la posibilidad de requerir la opinión del pueblo mediante un abanico de múltiples propuestas (pero solo para el punto 3 del Art. 82° C.P.), entre las cuales podrá optarse por una de ellas; aquí ganará la que obtenga simple mayoría (Arts. 12° y 15° Ley N° 5.989).

En la Constitución de Catamarca, el título que se le otorga al pasaje constitucional que contiene este instituto, es «De la apelación al pueblo», Art. 129°.

c) LA REVOCATORIA POPULAR. Denominada *recall* en el derecho comparado, es entendida como la facultad de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de sus representantes antes del término de su mandato, ratificable por el voto popular. Muy resistida en el ambiente doctrinario local, alegándose la subsistencia de un instituto específico, como el juicio político, con idéntica finalidad, la figura logró imponerse en los ordenamientos supremos locales, pero no pudo incorporarse a la Constitución nacional. Comparto las opiniones que sustentan a esta forma de democracia semidirecta porque en el juicio político (o en el desafuero) el ámbito de decisión se reduce al manejo exclusivo de los propios representantes, en quienes debe originarse tanto la voluntad de acusar, como de juzgar y castigar. En cambio en la revocatoria popular será el propio electorado quién ha de encargarse de propender el alejamiento de aquellos hombres que no cumplieron con quienes les habían brindado su confianza y respaldo a través del voto. De tal modo se tiende a vigorizar el compromiso asumido por los políticos, cuya responsabilidad ha de ser dirimida no solamente por sus pares sino también por los ciudadanos que los impulsaron.

El Art. 83° C.P. señala que el cuerpo electoral tiene el derecho a decidir la destitución o separación de quién ocupe un cargo electivo de nivel provincial (Gobernador, Vicegobernador, Diputados), cuando haya dejado de merecer la confianza depositada en él por el pueblo. El rompimiento de este vínculo de confianza puede tener dos orígenes, contenidos en el texto constitucional: uno bien específico, que es no

haber cumplido el mandato recibido y el otro más genérico, mal desempeño en sus funciones. El primero, más objetivo, tendrá lugar en casos de que en la campaña electoral se haya comprometido mantener una posición determinada frente a un tema ya planteado, y luego se haya quebrantado esta promesa, pero insisto en que para estos casos debe tratarse de cuestiones muy concretas, de ámbito de decisión bien delimitado (una adhesión o rechazo a la radicación de una industria que afecte el medio ambiente, por poner un ejemplo). El segundo es de mayor amplitud interpretativa, y de tinte subjetivo y político.

La ley reglamentaria exige un elevadísimo número de adhesiones a la *promoción* de la revocatoria, más del veinte por ciento del total de electores (Art. 19º). Pero en realidad se ha previsto un doble procedimiento, donde el primer paso consiste en que un número de electores mayor al dos por ciento del padrón utilizado en la última elección presente el trámite ante el Tribunal electoral (Art. 21º), previendo como formalidad que la solicitud sea fundada, algo obvio por cuanto debe encuadrarse en alguna de las causales ya abordadas, y que no se trate de cuestiones relativas a la elección de los revocables, algo también obvio, pues no se encuadra en las citadas causales (Art. 20º). La recepción de las firmas (para superar el porcentaje de adhesión) debe efectuarse en el plazo de treinta días hábiles, vencidos los cuales, si se logró el apoyo requerido, el Tribunal electoral debe convocar a la elección dentro de los siguientes treinta días hábiles; si no se logró la adhesión, las actuaciones se archivan sin más.

Para la medición del resultado electoral, el Art. 83º C.P. recurre a otra enmarañada redacción, cuando prevé que para que la revocatoria «se considere válida» es necesario que el resultado «supere el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en el registro». La ley no se ocupa de clarificar este precepto, por lo que entiendo que la duda subsiste, entre que esa cifra se requiera exclusivamente para la opción por la destitución, o que se refiera a la cantidad de participantes en el comicio.

Si el representante resultare indemne en el proceso, no podrá ser sometido nuevamente a revocatoria hasta transcurrido por lo menos un año del pronunciamiento popular (Art. 25º Ley N° 5.989).

EL CAPÍTULO 6

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. **EL SISTEMA UNICAMERAL.** Siguiendo el molde (y sus fundamentos) nacional y de las demás Constituciones provinciales, la nuestra aborda en primer término el tratamiento institucional de la Función Legislativa. Y adopta para su estructuración el sistema unicameral, siguiendo con ello la tradición constitucionalista de la Provincia, que desde su primera Carta magna así lo había decidido.

Aunque la larga convención que precedió a la Constitución de 1.909 había sancionado, en su sesión del 28 de julio de 1.896, un artículo que expresaba: «El Poder Legislativo de la Provincia será ejercido por una asamblea compuesta de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, elegidos directamente por los electores popularmente calificados». Este texto, sin embargo, no aparece en la redacción final que Joaquín V. González otorga a la C.P. (Art. 52º), donde se mantiene el sistema unicameral. Mercado Luna atribuye la cuestión a un problema político, donde las autoridades ejecutivas pretendían el control absoluto (un argumento recurrente en este autor, aunque para el particular se apoya en Pelagio B. Luna, también opositor del momento).¹

En el seno de la Convención riojana de 1.986 no hubo mayor discusión sobre el tema, que fue consensuado en Comisiones, y solo breves alusiones en el recinto, como la del Conv. M. Pagotto, que expresaba su beneplácito por la sanción de un sistema que implicaba «un modelo de vida dinámico para la provincia», por la mecánica de sanción de las leyes; y la posición sentada por De la Vega Peñaloza y Llanos de Bobadilla de apreciar, como criterio personal, al sistema bicameral, pero que en «una actitud de disciplina» a lo resuelto por su

1. *Constituciones de la Provincia de La Rioja*, op. cit., pág. 16 y 255.

partido político, adherían a la propuesta mayoritaria. Por tanto, el sistema de Cámara única fue aprobado por unanimidad.

Nada más que por una breve referencia sobre las posiciones a favor de cada sistema, observemos los fundamentos otorgados por los Convencionales cordobeses cuando discutieron su nuevo ordenamiento del año 1.987, resumidos por Alberto Zarza Mensaque² a favor del bicameralismo: a) la doble instancia legislativa sirve como un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva. Una segunda Cámara constituida de manera diferente a la anterior, tiende a frenar tales tendencias y permite una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos; b) la Cámara única no solo es incapaz de asegurar una legislación acertada y prudente sino que necesariamente lleva en sí el germen de la tiranía parlamentaria, que es la más temible por ser la más irresponsable y poderosa; c) la existencia de dos Cámaras permite dar a la segunda, una competencia técnica o de representación de intereses particulares; d) se agregó en la fundamentación, que la doctrina actual se inclina a favor del sistema bicameral. Las provincias más importantes del país han acogido esta modalidad, entendiéndose que las que mantienen el unicameralismo habrán de abandonarlo «cuando el desarrollo de la riqueza y con ella la complicación del interés en la función de gobierno imponga mayores discusiones y criterios diferentes, ampliando el marco de las deliberaciones»; e) el sistema bicameral ha sido tradicional en nuestro país, tanto en el orden nacional como en el provincial. La Cámara de Diputados es la auténtica representante del pueblo de las Provincias, tomada ésta como distrito único. El Senado constituye la representación geopolítica provincial. La Provincia presenta realidades distintas y ellas deben ser plasmadas dentro de una representación diversa dentro de las propias Cámaras; f) por la otra parte, el sistema bicameral brinda seguridad jurídica, ya que garantiza el re-estudio de un doble debate, posibilitando la certeza de establecer normas correctas y adecuadas; g) la doble Cámara trae aparejado el control inter-órgano, la existencia de dos cuerpos legislativos evita los abusos y excesos a que uno solo puede abandonarse, la Cámara revisora puede siempre servir de freno y control a la iniciadora.

Los argumentos por el unicameralismo pueden resumirse así: a) la Cámara única permite mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la sanción de normas con mayor agilidad, permitiendo al legislador

2. *La nueva Constitución de Córdoba*, op. cit., Cap. 9.

adecuar su gestión a los requerimientos del gobierno; b) el defecto esencial de todos los parlamentos es la lentitud y no la precipitación, añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. Con normas adecuadas al trabajo interno se asegura toda la reflexión necesaria; c) rechazando el argumento de que la bicameralidad impide las tiranías parlamentarias, se sostuvo que en la actualidad el monopolio de la representación política, la tienen los partidos organizados que actúan con férrea disciplina. Los legisladores sostienen las posturas de las fuerzas que representan, a pesar de eventuales diferencias personales. Los debates legislativos no son hoy instrumento para lograr el convencimiento, sino para conformar ideas y difundir las posturas partidarias a la opinión pública. Cuando en las dos Cámaras democráticas domina el mismo partido, las supuestas ventajas aludidas por el bicameralismo se ven disminuidas al extremo, quedando a luz solo y desnudadamente sus efectos; d) la lentitud del doble examen y los constantes reenvíos de una Cámara a otra, en el procedimiento de formación y sanción de las leyes; e) la necesidad de un cuerpo colegiado poderoso que esté en condiciones de controlar al Ejecutivo y que no sea un simple acompañante y tardío, en las decisiones de éste; f) la necesidad de dotar a la Legislatura de una mejor organización técnica, eficiente, sin doble estructura, ninguna de las cuales es eficaz; g) el menor costo operativo; h) la unidad decisional no debilitada por la división en Cámaras y la sencillez que requiere la tarea legislativa, son otras tantas razones a favor del unicameralismo. Teniendo en cuenta ambos aspectos fundamentales, el de la funcionalidad y el de la representación de los distintos sectores geográficos en que se divide la Provincia, se proponía una Cámara única de integración mixta, compuesta por Diputados elegidos en distrito único y Diputados elegidos por los Departamentos, como exponente de la diversidad regional de la Provincia.

Lo cierto es que el debilitamiento institucional que produjo la muy fuerte crítica a la dirigencia política y a los esquemas burocráticos generada hacia comienzos de este siglo, provocó la reducción considerable de las estructuras institucionales de representación política, que alcanzó, entre otros a la Legislatura de Córdoba (también a la nuestra como lo veremos seguidamente), que abandonó entonces la bicameralidad aprobada en 1.987, con la reforma de septiembre de

2.001, adoptando el esquema propiciado en el último de los argumentos mencionados en el párrafo anterior.

Más allá de ello, también debe señalarse que a partir de la reforma de la Constitución nacional de 1.994, muchos de los conceptos que fundaban el bicameralismo en el orden nacional han desaparecido o cuanto menos se desdibujaron, como la diversa representatividad de los Senadores y Diputados o lo que es a mi criterio la crítica más incisiva, que ya anotan los Convencionales provinciales cordobeses, sobre la entelequia de «la doble discusión que asegure la mejor norma». La realidad imperante indica que el esquema de formación de la decisión no pasa ahora por un re-análisis conceptual que realice la Cámara revisora, sino que tiene su génesis en la decisión política que adopte cada partido político, cuyos legisladores actúan monolíticamente, cualquiera sea el recinto legislativo al que pertenezcan, y que obviamente se mantendrá en la segunda Cámara. Desde éste ángulo, la revisión aparece con el solo efecto de «darle más tiempo» a la discusión, para ver si con ello mejora la norma, cuando esto puede lograrse con un suficientemente responsable debate que enriquezca la misma en el ámbito natural actual, que tampoco es el recinto legislativo (como bien lo anotan los cordobeses) sino las distintas Comisiones que integran una Cámara.

Todo parece indicar que, atento el nuevo sistema de origen de la representación parlamentaria que ha impuesto la Constitución nacional de 1.994, más la exigencia de los tiempos modernos de contar con instrumentos eficaces en cuanto oportunos para una acción de gobierno, la tendencia es el unicameralismo. Por mi parte estimo acertado este sistema para nuestra Provincia, donde es preciso, como en todas las demás, encontrar el sistema que asegure diversos aspectos que parecieran no tener cabida en forma conjunta: la representatividad del interior provincial (federalismo interno), la participación parlamentaria en forma proporcional a su caudal electoral de las diversas expresiones políticas, y la estructura racional de la Legislatura. Este ha sido desde hace tiempo el desafío que ha presentado cada intento de reforma constitucional reciente, ha sido incluso uno de los motivos fundantes de las declaraciones de necesidad de la reforma; pero como lo veremos más adelante, el éxito ha sido esquivo.

2. LA ELECCIÓN DIRECTA. La forma de elección de los Diputados, cualquiera sea el sistema que se aplique, debe ser directa. Esta modalidad ha figurado en todos nuestros textos constitucionales locales, y deja sin posibilidad a la conformación de un cuerpo intermedio entre el electorado y los finalmente consagrados (como los colegios electorales que elegían antes de la reforma de 1.994 a nuestro Presidente, o la facultad de las Legislaturas provinciales de elegir a los Senadores nacionales). En la actualidad, todas nuestras autoridades ejecutivas y legislativas, tanto a nivel nacional como provincial, son elegidas en forma directa, subsistiendo la forma indirecta para los miembros de la Justicia.

El carácter directo del voto del electorado ha de entenderse que es *sobre el estamento* que está en disputa, y no en forma individual o personal sobre los candidatos que se nominan, y ni siquiera por sus listas. Es la única manera de admitir dentro de este esquema al sistema de elección por lemas. Pero el asunto es discutible. Si analizamos todos los aditamentos que impregnan a una elección, vemos que uno de ellos, básico, es la propuesta o el programa de gobierno que exhibe cada candidato o cada lista. Cuando se elije, se tiene en cuenta también a este aspecto. Entonces, si el voto que un sufragante depositó a favor de una propuesta va a terminar favoreciendo la elección de otra diferente, el esquema parece resquebrajar seriamente. Puede alegarse que un requisito contenido en la ley de lemas disminuye estos aspectos dispersadores: el de que cada lista debe adherir a los postulados y principios básicos de cada partido, identificado con un lema. Pero pareciera que ello no es suficiente. Dentro de un mismo partido político, dentro de una misma ideología, hay diferentes matices que son aquellos por los cuales la gente se inclina al emitir su voto. Estas diferencias suelen en ocasiones ser muy profundas, como lo es la decepción de un elector que sabe que con *su* voto se adjudicó una banca un candidato al que no solo no eligió sino que además rechaza, aún cuando pertenezca al mismo partido político que su elegido. Estos cuestionamientos son dignos de un debate profundo a la hora de decidir la subsistencia de este sistema electoral.

La otra característica que el Constituyente impone es la simple pluralidad de sufragios (en el primer párrafo del nuevo Art. 85º), por

lo que no cabe a la ley electoral establecer cocientes mínimos ni mayorías calificadas para consagrar un ganador.

3. EL CONTROL DE ADMISIBILIDAD. La reforma de 1.998 agregó al Art. 84º C.P. un segundo párrafo, erigiendo a la propia Cámara en juez de los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. La iniciativa provenía ya de la ley declaratoria de la reforma, y el tema no fue objeto de debate ni de fundamentación en el recinto de la Convención.

Adhiero plenamente a la crítica adversa a este instituto. Su existencia acarrea una contradicción con la sistemática establecida en 1.986, donde se da rango constitucional a una Justicia electoral (Art. 80º C.P.), cuya función es precisamente la de velar que las elecciones se realicen con arreglo a la Constitución y a la ley. La intervención «revisora» de la Cámara respecto de la validez de los «derechos y títulos» de sus miembros no puede extenderse a otra cosa que a una comprobación formal de que el procedimiento seguido por la justicia electoral ha sido el correcto, es decir, que los pasos formales para la consagración de un nuevo Diputado se han cumplido íntegramente de acuerdo a lo establecido por el régimen electoral vigente. Y realizada esta comprobación, *ninguna otra facultad* le compete al cuerpo legislativo. Por caso, no puede por sí mismo desconocer los títulos que trae el aspirante a incorporarse, que han sido expedidos por el órgano electoral competente, en un acto que la ley electoral denomina «proclamación». En este punto y antes de avanzar conviene aclarar que este «control» parlamentario solo tiene cabida *antes* de que el electo se incorpore a la Cámara, y de ningún modo corresponde cuando ya ha sido «admitido» y se encuentra cumpliendo el período de su mandato.

Qué ocurriría si la Cámara desconociera la validez del título? De hecho ello significaría desconocer la resolución judicial que dispusiera la proclamación de un candidato. ¿Puede entonces la Función Legislativa negarse a cumplimentar un mandato de la Justicia? ¿Puede la Cámara ser considerada un nuevo tribunal al que está sujeto en última instancia la decisión sobre el proceso electoral del estamento de Diputados? Entiendo que admitir esta sistemática implica desprestigiar

a la forma republicana de gobierno en su principio de la división de las funciones del poder. Si el proceso electoral se encuentra reglado por una norma con rango de ley, debidamente reglamentado, y si ya la Constitución, y luego la ley, han establecido qué organismos serán los encargados del contralor de dicho proceso, y que esos organismos serán de carácter judicial, deviene incongruente e insostenible concluir que al margen de este diseño institucional pueda admitirse un nuevo juicio de validez por parte de otro órgano ajeno a este proceso, que es la Cámara de Diputados.

¿Con qué alcances corresponde por consiguiente entender al segundo párrafo del Art. 84° C.P.? Con el de que, si la Cámara resolviera que el aspirante a integrarla no reúne las condiciones para ello, tal resolución implica un acto recursivo del decisorio judicial de proclamación del candidato, que por ende debe la Cámara a través del representante que a los efectos designe, plantearlo ante la justicia electoral en tiempo oportuno. Y no puede ser otro órgano que el judicial el que resuelva en forma definitiva la controversia suscitada.

Por otra parte, resultan por cierto limitadas las causales invalidatorias que la Cámara puede invocar. Sería absurdo por ejemplo que pretendiera cuestionar la validez de los votos, o la admisibilidad de las listas, etc., cuestiones de neto resorte de la autoridad electoral, que a fuerza de reiterativos, es un órgano judicial. El tema, en síntesis, no puede bajo ningún aspecto considerarse una «cuestión política» y que por tanto resulte extraño a la competencia de los jueces. Es la Función Judicial la que controla y decide sobre la validez de un proceso electoral y sobre los títulos (y derechos consecuentes) de los ciudadanos que se presentaron a consideración del electorado, pretendiendo ejercer un cargo de representación política.

En virtud de lo expresado, propicio que la legislación electoral contemple la vía procesal recursiva a la que la Cámara podrá recurrir en caso de cuestionar la validez del título de un candidato ya proclamado. Allí habrán de señalarse las causales susceptibles de ser invocadas y el término procesal, lo razonablemente flexible, para otorgar cabida al planteo, como también el plazo para su resolución, a los fines de no tornar ilusorio («cuestión abstracta», en el lenguaje tribunalicio para las causas que por no haberse resuelto en tiempo

oportuno dejaron de ser de interés actual para las partes) el derecho invocado por el aspirante a integrar el Parlamento.

4. LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA. La Cámara única riojana ha tenido diversas modalidades de integración según los diferentes textos constitucionales de la historia. En los dos primeros, de 1.855 (Art. 13º) y 1.865 (Art. 19º), se estableció solamente el sistema de proporcionalidad a la cantidad de habitantes («a razón de un Diputado cada cuatro mil habitantes o de una fracción que no baje de dos mil», en la primera, variando la expresión Diputado por la de Representante, que se utiliza en la segunda). Recién en 1.909 aparece la doble modalidad integradora, que tiene en cuenta en primer término la proporcionalidad referida, pero fija también un número máximo y un mínimo para la cantidad de miembros; así lo señala el Art. 52º: «un Diputado por cada cinco mil habitantes o fracción no menor de dos mil quinientos, con arreglo al censo de la población, a cuyo efecto se adoptan las conclusiones del censo nacional mientras no lo hiciese la Provincia. Después de cada censo la ley fijará el cociente de la representación, de manera que en ningún caso el número de Diputados sea mayor de veinticinco y menor de dieciocho». En idéntica modalidad, el Art. 67º de la Constitución de 1.949 (un Diputado cada ocho mil habitantes o fracción no menor de cuatro mil, con un máximo de treinta y un mínimo de dieciocho).

Esta cuestión, que pareció no generar polémica hasta, inclusive, la sanción de un nuevo texto en 1.986, fue a partir de entonces el centro de análisis y discusión política permanente, que hasta nuestros días persiste, y lamentablemente sin solución.

La composición dispuesta por la Convención de 1.986 fue la más efímera, más aún, nunca llegó a concretarse, pues antes de los cuatro meses de su sanción, el Art. 85º fue enmendado por la Ley N° 4.826, ya que establecía un número elevado de miembros para la Cámara: uno por cada diez mil habitantes, con un mínimo de dos por cada Departamento, con excepción de Capital, a quién le asignaba doce, Chilecito con seis y Arauco, Gobernador Gordillo (Chamical), Rosario Vera Peñaloza y Felipe Varela, con tres como mínimo cada uno. Esto significaba un total de cincuenta y cuatro Diputados.

No hubo en la Convención un debate que profundice sobre los fundamentos para el Capítulo en general, «debido a la concordancia que hemos tenido ambos bloques» según el Convencional Juan C. Pagotto, sin embargo, y con el texto ya acordado, al momento de la votación el Conv. Nubelio Brizuela vuelca un argumento a último momento: que el número mínimo de Diputados previsto para los Departamentos más grandes de la Provincia supera a la proporcionalidad existente con la cantidad de habitantes; así por ejemplo que a Capital, para quien el texto prevé 12, le corresponderían en realidad 9 Diputados, a Chilecito tres, etc., lo cual disminuiría el número total a 34 integrantes que «sería una Cámara que en este momento estaría de acuerdo con los problemas de La Rioja». Se produce en ese momento un leve «altercado» en el recinto entre la posición firme, pero evidentemente extemporánea desde un punto de vista político, no así del tratamiento formal de la cuestión, porque ése era verdaderamente el momento de manifestar su oposición, de N. Brizuela, y la gran mayoría del resto de los Convencionales que se inclinan por mantener el texto acordado. Hay expresiones altisonantes, como Carlos Vera, del P.J.: «incito a todos mis compañeros que estuvimos reunidos hace aproximadamente quince minutos, a que mantengamos la decisión tomada en el bloque, no tengamos miedo, a nosotros nos va a juzgar la historia, no nos van a juzgar los mediocres, vamos hacia la historia»; de Abregu de Villegas: «las mujeres que integramos el bloque justicialista nos hemos caracterizado por ser suaves en el modo pero firmes en las decisiones, de manera que lo que se ha establecido, establecido está.» ; y de Carlos Grimaux: «debe entrarse a la votación para avanzar ... yo no quiero ver rodar mi cabeza por no sancionar esta Constitución». Todos ellos rubricados con aplausos. El Artículo fue sancionado como estaba previsto, pero N. Brizuela, muy allegado al Ejecutivo, triunfaría más tarde en su postura.

Le cupo al Gobernador Carlos S. Menem la iniciativa para disminuir la excesiva cantidad de integrantes de la Cámara. Envío un proyecto de ley de enmienda donde se refería al «complejo problema» que se originaba a la Provincia «tanto en lo atinente a la representatividad que cada legislador debe ostentar como en lo referido a una erogación de muy difícil cumplimiento». Los dos, pero sobre

todo el primero, eran temas que ciertamente debían solucionarse, aunque llama la atención que no se hubiera advertido el problema apenas unas semanas antes, cuando su tratamiento en el seno de la Convención, a la que es de suponer el gobierno seguía muy de cerca. O, como es más probable, que el partido predominante (P.J.) no haya tenido la capacidad de imponer la racionalidad de la mayoría de sus integrantes, a sus representantes en la reforma, dejando en solitario a N. Brizuela (peor aún, no se entiende la situación si se recuerda que hubo una decisión orgánico partidaria previa que propiciaba esta redacción).

La redacción que se otorga al nuevo Art. 85º es la que propuso la Función Ejecutiva, pero la ley fue muy debatida en Diputados. Hubo un fuerte rechazo de la oposición política (U.C.R.), que en palabras del Diputado Ricardo M. Alcalde, señalaba que la integración fijada por la Convención, además de permitir mayor representatividad al interior de la Provincia, consentía la representatividad de los partidos de la oposición, «convirtiéndose en el órgano por excelencia de la democracia»; entendía que para la primera enmienda debía transcurrir el plazo imprescindible de dos años que establece el Art. 162 C.P., y que la restricción económica debía hacerse sobre el número de funcionarios públicos y asesores con que contaba el gobierno de la Provincia (del Despacho en Disidencia, como miembro de la Comisión de Legislación). Similares argumentos, estos últimos (pero en pro del sistema bicameral) desarrolla R. Mercado Luna en *Constituciones ... op. cit. pág 255*). Antes del debate, también se hicieron públicas las críticas a la reforma por parte de ex - Convencionales, incluso del propio partido gobernante, que en el diario «El Independiente» del 4 de diciembre de 1.986 titularon «Contra el menosprecio de la Democracia, por una Democracia que no tiene precio», su visión sobre el tema. Durante el debate, abogaba el Diputado C. Busleimán por la estabilidad y la permanencia de la ley (el texto constituyente sancionado) e insistía en que se corría peligro de reducirle o retirarle la representación política a los pueblos del interior provincial en forma permanente.

El Diputado Agustín De la Vega (luego gobernador interino) defendió en el recinto el proyecto: «el sentido común nos está diciendo

que cincuenta y cuatro diputados es un número exagerado para nuestro sistema»; «acá batimos el récord en cantidad de diputados en cuanto a las otras provincias, todas absolutamente con mayor cantidad de población», a lo que añadía el Diputado B. Herrera: «numéricamente no va a decir mucho, pero económica, política, social y demográficamente no tiene relación con la realidad riojana». Destacaban ambos que no se quita representación a los Departamentos.

Pero es el Diputado P. Pizarro, de la oposición al partido gobernante, quién pone el acento en la cuestión urticante. Argumenta que el esquema propuesto quitaría representación a los partidos de oposición, dando así origen a la principal crítica que se vierte, hasta la actualidad, al Art. 85º de nuestra Constitución provincial. Aspecto que no resulta menor, ni tan fácil de desdeñar, si lo que queremos es construir en forma permanente una auténtica república, que se forme a partir de cada organización institucional, y donde, por tanto, deben tener cabida en forma proporcional las diversas expresiones políticas del pueblo. Este argumento atrajo la atención del gobierno de la época, que a poco de lograr la enmienda propiciada (la citada Ley Nº 4.826, del 4/12/86), encaró una reforma, a modo de ampliación, de la misma ley enmendadora del Art. 85º C.P.

En efecto, a principios de febrero de 1.987, el Gobernador Menem remite a la Cámara un proyecto para instituir las «bancas partidarias», respondiendo a «la permanente inquietud planteada por los partidos políticos de la Provincia al gobierno, para que encuentre los mecanismos necesarios que garanticen la participación de las minorías ... como el único instrumento idóneo que consolidará nuestra incipiente democracia». Indica también el mensaje elevado que ninguno de los sistemas electorales en vigencia preserva el pluralismo político en el Parlamento, si se tiene en cuenta la histórica polarización del electorado hacia los partidos mayoritarios. Se tacha al proyecto de revolucionario, y es aprobado sin discusión en la Cámara, donde el Diputado A. De la Vega, como miembro informante, resalta que el sistema encuentra congruencia, a la vez que posibilita, el mandamiento del Art. 79º C.P., para que la ley electoral establezca la forma en que estarán representadas las minorías.

En la sesión extraordinaria del 25 de febrero de 1.987 se sanciona entonces la Ley N° 4.863, que ampliaba el texto del Art. 85° de la Constitución, al que había fijado la Ley N° 4.826.

Por cierto que la enmienda y su reforma fue ratificada en la elección siguiente, pasando a ser texto constitucional. Dado los tiempos que se manejaron, bien vale entonces afirmar que la composición que la Cámara tuvo con la nueva Constitución de 1.986 fue en realidad la siguiente: un Diputado por cada treinta y tres mil habitantes o fracción no inferior a dieciséis mil quinientos, con un mínimo de un Diputado por Departamento, excepto Capital cuyo mínimo era cinco, Chilecito con tres y Gobernador Gordillo, Arauco, Felipe Varela y Rosario Vera Peñalosa con dos; a ellos se agregaban los Diputados por las minorías que no obtuvieran representación en la Cámara, que disponían de dos bancas. Esto hacía un total mínimo posible de treinta Diputados.

Por Ley N° 4.936 se estableció el sistema de adjudicación de las «bancas extras», previstas en la última parte del Art. 85 C.P. A ellas podían acceder aquellos partidos políticos que, no habiendo logrado representación parlamentaria (por el sistema D'Hont), obtuvieran en el estamento Diputados, un mínimo de votos equivalente al dos por ciento del padrón electoral. Superado ese piso en cualquier distrito, se adjudicaban las bancas a los partidos que mayor cantidad de votos hayan obtenido, para lo cual era indistinto considerar a cualquier Departamento. Esto generaba muchas desigualdades, por cuanto era obvio que en los distritos más poblados la cantidad de votantes para cada fuerza política era mayor. Las bancas se adjudicaban en forma separada y solo una por cada partido, que si había accedido a ella no podía acrecentarla (es decir sumar la otra banca) hasta finalizar el período del Diputado elegido. El sistema, a pesar de sus falencias, se mantuvo cuando se sancionó la nueva ley electoral, N° 5.139, en 1.988, hasta que desapareció del texto constitucional. En varias ocasiones dichas bancas no llegaron a ser ocupadas, por no alcanzar ninguna expresión política el piso exigido.

Diversos factores fueron propiciando después la necesidad de una reforma a la Constitución provincial, entre ellos, la reforma a la Constitución nacional producida en 1.994; pero sin dudas que el centro de debate político, como se tiene dicho, era la composición de la

Cámara, habida cuenta de la permanente crítica opositora respecto de la falta de congruencia entre el porcentaje de su electorado y la cantidad de sus candidatos que accedían a integrar la Función Legislativa. Y para comprender este fenómeno debe tenerse presente otro aspecto de vital importancia en la redacción del Art. 85° C.P., contenido en su párrafo primero: «La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos por el pueblo, considerándose a los departamentos como distritos electorales de la Provincia.»

Es decir que por una parte tenemos un número mínimo de Diputados por cada Departamento (ya que la proporcionalidad con la cantidad de habitantes no alcanzaba nunca para más que el mínimo señalado), por otro que ese número no superaba la unidad, y donde la superaba, el momento de la elección de Diputados por cada Departamento, vgr. Chilecito, se desdoblaba, debido a la obligatoriedad de renovación por mitades de la Cámara, impuesto por el Art. 88° C.P. Sumado, como se viera, a que cada Departamento era considerado Distrito único para dicha elección. Así entonces, en Chamental, Arauco y Felipe Varela, a los cuales les correspondía dos Diputados, se elegía *cada dos años un representante* (solo en Rosario Vera Peñaloza se elegían los dos simultáneamente); en Chilecito se desdobra en uno y dos y en Capital en dos y tres. Esto provocaba que el partido mayoritario se adjudicara las elecciones en los doce departamentos que elegían un solo Diputado, más en los tres donde se elegía siempre en forma unitaria, y que solo pudiera acceder a una banca un Diputado por el segundo partido con mayor caudal electoral en cada elección por Capital, más, cada cuatro años, uno por Chilecito (cuando se ponían en juego las dos bancas) y otro eventualmente por Rosario Vera Peñaloza que elegía sus dos en simultáneo. Esta escasa llegada de la oposición a ocupar un lugar en la Cámara era el motivo para denunciar la «falta de proporcionalidad» entre el caudal electoral y la representación política.

En términos estrictamente jurídicos el planteo es equivocado, si se tiene presente el sistema que instauró la Constitución. No puede pretenderse una incongruencia entre la cantidad de votos que se consigue en la Provincia con la cantidad de miembros que se incorporan a la Cámara por cuanto la relación no encuentra correspondencia: el

distrito electoral no era la Provincia, sino cada Departamento. Y de ahí que la invariable respuesta «política» que se daba era que la oposición debía ganar elecciones en cada Departamento para así lograr mayor participación legislativa. Esto es intachable desde la arista jurídica pura. Pero la composición de la Cámara de Diputados, en un sistema republicano y moderno, no puede analizarse solamente desde este ángulo. Es imprescindible que las distintas expresiones de voluntad política de un pueblo encuentren cabida institucional, y de un modo proporcional a su importancia o caudal electoral. La democracia se nutre y se vivifica con la participación pluralista, con el debate permanente, que la hace crecer en consonancia con el crecimiento de la sociedad en la que impera. La composición «política» de la Cámara no llenaba por consiguiente, los requisitos aludidos, aún cuando «legalmente» era correcta. Lo que aparecía, por consiguiente, es el problema de la legitimidad política del Cuerpo, de cara al electorado *provincial*, que es sobre el cual ejerce su función.

Toda esta problemática desemboca en la necesidad, como ya lo vislumbráramos, de conjugar diversos puntos que deben enhebrarse con un madurado equilibrio republicano. En el comienzo de la historia está la elección del sistema unicameral; luego, el respeto por la representatividad del interior de la Provincia, que surge con la Constitución de 1.909 (*Art. 52º in fine: «Se distribuirá la representación de modo que corresponda un Diputado por cada distrito electoral o Departamento de la Provincia, con excepción desde luego, de la Capital y Chilecito, que tendrán dos»*), a lo que se suma un aditamento del constitucionalismo moderno: la proporcionalidad política parlamentaria, y por último una exigencia que no por la mayor presión social exhibida en esta época pierde su sensatez de siempre: una *cantidad racional de integrantes* de la Cámara. En la tarea de lograr este equilibrio se han perdido dos valiosas oportunidades: las Convenciones reformadoras de 1.998 y 2.002.

En 1.996 se sancionó la Ley N° 6.208 que declaraba la necesidad de reformar nuestra Constitución y «abría» para su revisión el Art. 85º, con este propósito: «Se deberá arbitrar la forma y/o método que permita lograr la mayor representatividad de las minorías, acorde al caudal de votos obtenidos en cada comicio y garantizando la

representación de todos y cada uno de los dieciocho Departamentos que componen la Provincia, los que estarán debidamente representados al menos por un Diputado elegido por el voto directo del pueblo, tomándose a cada Departamento como distrito electoral a tal fin» (Art. 2º, punto a.4) de la ley). Los propósitos persisten en la Ley Nº 7.150, sancionada en agosto de dos mil uno, donde se repite con exactitud aquella fórmula (Art. 2º).

Es que la reforma de 1.998 fracasó en este punto (quizá el más importante, se repite) de la convocatoria. El retiro de la mayoría de los Convencionales constituyentes de la oposición política desencadenó la frustración general de la asamblea e imposibilitó el debate superador en la materia; como resultado, prácticamente no hubo reforma de este Artículo. Sólo se suprimieron las bancas «extras», es decir se eliminó el agregado producido por la Ley Nº 4.863, y esas dos bancas se agregaron al número mínimo que correspondería al Departamento Capital, que pasó así a tener siete representantes.

El debate en la Convención se redujo a exponer las explicaciones que las circunstancias imponían. El miembro informante de la Comisión de Legislación, N. Lázaro Fonzalida, adujo los inconvenientes que el retiro de la oposición provocaba para llegar a un consenso, en un tema de muy difícil resolución, como encontrar el sistema que satisfaga las expectativas generales; pero solo los Convencionales L. Beder Herrera (que dejó la Presidencia para hacer uso de la palabra en esta única oportunidad) y C. Gabriel Martín esbozaron un fundamento para la desaparición de las «bancas extras» y la asignación de un nuevo número mínimo para el Departamento Capital. Herrera adujo que «son bancas realmente en donde las elecciones son indirectas si bien el voto es directo ... porque acá en Capital podemos votar a alguien y sale el Diputado de cualquier Departamento, realmente es incierto el candidato que va a asumir la banca», a lo que agregaba Martín la escasez de escaños por Capital en relación a su cantidad de «electores». En contrario se expresó el convencional Héctor Yoma, también del P.J.

La Convención de 2.002 volvió entonces sobre el punto, como se tiene dicho, con los mismos objetivos. Pero sus resultados significaron un verdadero despropósito: la Constitución resignó a la

ley la modalidad de integración de la Cámara. Se limitó a fijar el número de integrantes en veintitrés, respondiendo a un imperativo del momento, la necesidad de reducir el gasto público en estructuras políticas; y estableció que la ley electoral determinará el número de Diputados que le correspondan a cada Departamento y/o región, de acuerdo con la población de los mismos que surja del último censo, sea nacional o provincial.

La decisión adoptada por el Cuerpo que me tocara integrar, al igual que en la reforma de 1.998, es a mi criterio un retroceso para nuestra organización institucional y fundamentalmente para la estabilidad y seriedad de la misma. Entiendo que debe ser la letra de la Constitución y no la de una ley, la que establezca la estructura del sistema de representación política, disponiendo que los Diputados surjan o de cada Departamento o de cada Región. Este no es un tema menor, ya que tiene diversas implicancias. Adelanto mi adhesión a un sistema de representatividad por Regiones y no ya por Departamentos, pero veamos si ello resulta posible, atento los diversos mandamientos contenidos en nuestra Carta magna, más el texto citado de la ley de convocatoria (lo que abordaremos al comentar el Capítulo XI de la C.P.).

A partir de la reforma de 1.998 se instauró en la organización político-administrativa de la Provincia a las Regiones (Art. 157 C.P.). El proceso de integración regional al que la Constitución propende a partir de entonces, se revivifica con la reforma de 2.002 que insta a los gobiernos municipales a desarrollar acciones que fortalezcan la regionalización funcional y «política». Esta clara orientación dada por el Constituyente abre el camino, y sienta las bases jurídicas, para que la organización parlamentaria provincial tenga como sustrato no ya a los Departamentos, sino a las Regiones que componen la Provincia. Sin perjuicio del resguardo de su autonomía y del manejo interno de sus asuntos propios, los Departamentos deben comprender que es el proceso de integración el que los llevará a su desarrollo y que son los planteos conjuntos sobre potencialidades regionales, los que tendrán la fuerza suficiente para encontrar la respuesta buscada. La realidad geográfica, histórica, social y económica de nuestro interior provincial, que la dirigencia política debiera avisorar con madurez, nos indica

que resulta una utopía creer que cada Departamento tiene la capacidad para afrontar por sí mismo, en forma aislada, un proceso de desarrollo sustentable. No hay en ellos, individualmente considerados, niveles de inversión poderosos, ni recursos naturales suficientes, ni estructuras sociales que puedan encarar separadamente un proceso sostenido de progreso económico, institucional y social. Más allá de que algunos Departamentos, los de mayor población, hayan logrado avances significativos en los últimos tiempos, esto reafirma el concepto de que lo que se debe buscar es el desarrollo armónico de todo el interior de la Provincia, equilibrando sus recursos, capacidades y potencialidades. La experiencia que en dos siglos de independencia tiene nuestro país, y que ha golpeado especialmente a nuestra Rioja, debiera servirnos para no cometer internamente los mismos errores. El crecimiento desigual, el avance incontrolable en materia de prerrogativas y de prioridades de las Provincias con mayores potencialidades, en desmedro de otras que no supieron o no pudieron exhibir un nivel de progreso similar, fueron creando notorias diferencias. Entonces, si lo que se pretende es hacer realidad el «grado *equivalente* de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades» que proclama el Art. 154º C.P., debe crearse el marco institucional que posibilite la gestión conjunta de las posturas, la conciliación de intereses, el reclamo coordinado y armónico que solo podrán adquirir quienes representen a la Región y no a cada Departamento en forma individual y aislada.

El compromiso político que asume cada representante en el sistema actual es con *su* electorado, con el de *su* Departamento, al menos en forma prioritaria, y aunque se exprese en el discurso que siendo autoridades provinciales velan por el interés general, resulta indubitable (y como están dadas las cosas, hasta aceptable) que su interés es antes que nada el de satisfacer las exigencias o expectativas de la gente que lo ha votado. La perspectiva, y el compromiso, son entonces limitados.

Entonces, si el espíritu que alimenta la férrea voluntad de defender la representación del interior provincial, que se pinta como «auténtico federalismo», es el de asegurar la presencia de sus hombres y mujeres en el órgano parlamentario para que ellos garanticen el desarrollo armónico de toda la Provincia, no es absolutamente necesario

que ellos provengan de cada uno de los Departamentos que la componen. Bien puede establecerse el sistema de representación por Regiones, consideradas éstas como una comunidad de circunstancias geográficas, de realidades socio-económicas y de intereses políticos, que abarca a todos los Departamentos que la integran, que si luchan coordinadamente en pos de sus intereses obtendrán mucho más beneficios. A nadie puede escapar que la realidad actual, tanto a nivel nacional como provincial, nos demuestra acabadamente que la preocupación de los gobiernos se centra en los lugares de mayor concentración demográfica, por ejemplo, relegando una y otra vez los reclamos de los centros de menor incidencia político - electoral. Este flagelo que sufre constante, históricamente nuestra Provincia, no puede ser trasladado al plano interno. El «auténtico federalismo» es el que se concreta cada día con los gestos de cada gobierno, más allá de lo que digan las Constituciones o las leyes; y está visto que el viejo adagio «la unión hace la fuerza» tiene asidero también en lo político. Desconocer esta sistemática de relaciones es ir a contrapelo de la historia. Las sociedades más avanzadas de la época han adoptado la regionalización, deponiendo mezquindades individuales, y han logrado con ella una consolidación económica y política encomiable.

No obsta a este razonamiento lo dispuesto por el Art. 79° C.P. sobre que la ley electoral debe dividir a la Provincia en tantos distritos electorales como Departamentos haya; esto no significa que todas las autoridades deban elegirse considerando a los Departamentos como distrito único. De hecho, no ocurre así con las de nivel provincial, como Gobernador y Vicegobernador, por lo que ningún obstáculo puede presentarse si se estableciera a la Región como distrito único para la elección de otras autoridades provinciales como son los Diputados. Este es entonces el sistema que considero más apropiado.

Además de propender de una mejor manera a un desarrollo armónico del interior de la Provincia, el sistema facilita la concreción de las otras prerrogativas y exigencias que deben tenerse presente. Atendiendo a que la base de la representación política es la población, según reza el Art. 77° C.P., y derivando de ello que debe haber una correlación, aunque no sea exacta, porque crearía grandes desproporcionalidades, entre núcleos poblacionales y cantidad de

representantes en la Cámara, puede establecerse un número similar de Diputados por todas las Regiones, exceptuando a las II^o y IV^o, donde radican las ciudades más populosas, y estableciéndoles un número levemente diferenciado, como podría ser cuatro para aquellas, cinco para la segunda y siete para la mayor. Esto llevaría el número de integrantes de la Cámara a veintiocho, lo que significa casi un diez por ciento menos al del siglo pasado, y por cierto racional, desde la arista del peso presupuestario de la estructura de gobierno. Pero lo que es de singular importancia, daría una real oportunidad de encontrar cabida en el Parlamento a los partidos de oposición, superando incluso la barrera del bipartidismo.

La democracia, como lo tenemos dicho, se nutre de la participación y de la diversidad política; resulta poco saludable para ella y el sistema republicano que la inspira y sustenta, el unicato partidario, por eso debe instituirse un régimen de integración de la Cámara que verdaderamente refleje el pensamiento político de nuestra sociedad.

La ley que rige la composición de nuestro cuerpo legislativo, dictada como consecuencia del mandamiento constitucional, lleva el N^o 7.459, y otorga un Diputado a cada Departamento de la Provincia, excepto Capital y Chilecito, a los que adjudica cinco y dos respectivamente.

Para el nuevo texto constitucional no hubo fundamentación en el recinto ni en el despacho de Comisión y fue aprobado a las hs. 2,20 del día 11 de marzo de 2.002.

La actuación de la Convención del año 2.002 (de la que he formado parte) en este punto, ha sido vergonzosa. Entre la obcecación de la oposición, el desconocimiento del tema de muchos Convencionales del partido mayoritario (a su vez oficialismo) y la falta de entidad y autoridad política que se sufría, se terminó cediendo a la fuerte presión de los miembros de la Cámara de Diputados, que se aferraban a «la representación de sus Departamentos», pretendiendo defender al interior de la Provincia, en una extraña confusión de intereses generales con los individuales de los presentes en el recinto.

La redacción otorgada deja abierta, al mencionar a las Regiones, la posibilidad de instaurar el sistema que he propiciado, pero el camino es sin dudas la enmienda, por la limitación del número de integrantes de la Cámara, que es conveniente ampliar.

5. EL ASUNTO DE LA DIETA. En la última reforma los Convencionales decidieron fijar un sistema de contraprestación dineraria para los representantes del pueblo que ejerzan dicha función: una dieta establecida por ley, acorde a los gastos que demande la actividad (Art. 85 bis C.P.); pero la misma se hará efectiva en base a un parámetro: la asistencia a las sesiones y a las comisiones que integran los Diputados.

Como ninguna explicación se brindó, por mi presencia en las deliberaciones previas, puede decirse que se nota aquí la fuerte influencia de la opinión pública del momento sobre la dirigencia política argentina, duramente cuestionada, apareciendo este intento de relacionar horas de trabajo en sesión o comisión con retribución acordada. Pero el concepto es equívoco: implica desconocer la esencia política de la tarea del Diputado; implica limitarla al único rol de legislador, desconociendo, cuanto menos, otro igualmente importante: el de control del funcionamiento de las instituciones republicanas existentes en la Provincia.

En lo particular, no comparto que la tarea que realiza un representante del pueblo pueda calificarse en base a la cantidad de sesiones a las que asiste, ni siquiera a la cantidad de proyectos que presente. Puede ser un criterio más a tener en cuenta, pero no es el único. Ni siquiera el más importante (aún cuando se alegue que debe hacerlo, porque si nadie concurre a las sesiones no podrían sancionarse las normas). El trabajo de un legislador se mide en lo interno por su preocupación por el estudio previo, acabado, de cada contexto sobre el cual habrá de emitir una norma que lo regule, o de cada aspecto de la vida institucional al que debe controlar, asumiendo el rol dado por la Constitución. En lo externo o en lo público, con el compromiso constante con la problemática de sus representados y con el cumplimiento de sus promesas electorales. Todos estos aspectos hacen al ejercicio responsable del mandamiento otorgado, y su

desempeño será medido por los conductos que la propia Constitución ha establecido, en los Arts. 76º y 83º. No es indispensable su asistencia a cuanta sesión o reunión de Comisión se programe para medir entonces el «rendimiento» de un Diputado.

A lo dicho debemos agregar un elemento de trascendencia en la dinámica de la vida parlamentaria: la posibilidad de hacer jugar el quórum para posibilitar que una sesión se realice o que una ley se sancione. Este es un juego habitual y permitido en las reglas de la democracia representativa y si bien se encuentra al filo de la responsabilidad política, mientras no implique un abandono definitivo de la discusión ni un reiterado obstáculo para el desarrollo de la labor parlamentaria, puede ser aceptado como una táctica partidaria. Ello no puede acarrear, por consiguiente, la «sanción» de disminuir la dieta del legislador, pues conlleva ínsito entonces un elemento de presión.

Está claro que la dieta no es un sueldo, en el concepto laboral del término, pero si se fija «acorde a los gastos que demande la actividad», es equivocado limitar (en todos los sentidos) la actividad del legislador a su asistencia a sesiones y comisiones.

6. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO. El Art. 86º C.P. establece como requisitos la ciudadanía argentina, cualquiera sea la modalidad por la cual se adquirió (no es necesario ser oriundo de la Provincia), la mayoría de edad (21 años, según el Código Civil) y otra exigencia que ha generado controversias de interpretación y disputas judiciales: «dos años de residencia inmediata y efectiva anterior a la elección en el Departamento que representa» o mejor dicho, que aspira a representar, porque la verificación del cumplimiento de los requisitos es una cuestión previa a la elección, de incumbencia de la justicia electoral.

El Art. 47º de la ley electoral N° 5.139 (T.O. Ley N° 7.099) dice en su segundo párrafo que *los candidatos* deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilitaciones legales.

La «residencia» de que habla la Constitución es un concepto político y no jurídico, aunque más bien se emparenta con el domicilio real del derecho civil; no puede reducirse a la fijación de un domicilio

legal que se pruebe con el «cambio de domicilio» asentado en un documento de identidad. Lo que el Constituyente ha querido es que los candidatos estén consustanciados con la realidad de la zona (Departamento o Región) a la que se postulan a representar. Está arraigado entre nosotros que debe tratarse de un elector del distrito local (aunque bien podría discutirse esta posición, atendiendo a la conceptualización por la que me inclino), pero esto no es suficiente. Si el postulante no vive en la zona, debe probar su «pertenencia» a la misma, que se deduzca por poseer intereses arraigados, que provoquen además su vocación de trabajar por ella (o la justifiquen, dependiendo del ángulo que se observe la situación). Ese arraigo susceptible de crear un vínculo entre el representante, sus representados y la zona a la que representa, tiene que superar entonces en el tiempo la mera contingencia de un acto electoral y de un período constitucional; debe implicar una relación que se prolongue más allá del hecho circunstancial de la participación política, que necesariamente es limitada en nuestro sistema republicano, y exhiba un contenido social, cultural. En síntesis, un «sentido de pertenencia» entre ese candidato y esa región, claramente verificable. Esta cuestión, vale la acotación, es susceptible de contralor por parte de los jueces.

Seguramente la historia más remota de los avatares de la Provincia de La Rioja para poder tener sus propios y verdaderos representantes ante los eventos de la organización nacional habrán tenido influencia en el ánimo de los Constituyentes de 1.986, en su aflicción porque los Diputados sean fieles a los intereses de sus representados. Así tenemos que desde la Asamblea de 1.812, que siguió a la Junta Grande, La Rioja vió frustrada su voluntad de participación genuina, ya que el «apoderado» designado, don Juan Manuel de Castro y Carreño, fue reemplazado en Buenos Aires por otro designado al arbitrio de la gran urbe, don Mauricio de Luna. El primero de los delegados ante la Asamblea de 1.813 tampoco conocía siquiera nuestra Provincia, José Francisco de Ugarteche, reemplazado luego por Pedro Ignacio de Castro Barros, acaso el único «auténtico» representante riojano, que luego repetiría su actuación en el Congreso independentista de Tucumán. Otro exasperante episodio fue el de la Convención Constituyente que sancionó nuestra primera Constitución nacional, adonde nos

representó Regis Martínez, un cordobés que ni conoció nuestro terruño, ni tampoco por supuesto defendió nuestros intereses.

7. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. La reforma de 2.002 otorgó un nuevo texto al Art. 89º C.P. Establece como inhabilitados para ejercer como Diputados a los militares en servicio activo; a quienes se encuentren condenados a una pena privativa de la libertad por todo el tiempo de la condena, y a los deudores del Estado declarados como tales por sentencia judicial.

Esta última inhabilitación, que trae aparejado un cambio respecto del texto anterior, puede dar lugar a situaciones conflictivas. Porque concretamente el Constituyente no ha puesto un límite temporal al «carácter de deudor» del fisco del ciudadano involucrado que aspira a una banca legislativa. En la redacción de 1.986 el Artículo 89º decía: «...y los deudores del fisco cuando se hubiere dictado sentencia en su contra y no hubiere sido cancelada la deuda». Es decir que con el cumplimiento de su obligación se operaba la rehabilitación del ciudadano, lo que no parece ser el espíritu de la nueva norma, que reemplaza a aquella, por cuanto omite deliberadamente esta salvedad. Salvedad que sí subsiste, por ejemplo, para el caso de los condenados penalmente que estarán inhabilitados «mientras subsistan los efectos jurídicos de la condena». La Convención no trató este punto específico, sin embargo, entiendo que una extensión temporal de la inhabilitación, más allá del momento en que el deudor canceló sus obligaciones con el Estado (como podrían ser por ejemplo multas, deudas impositivas, etc.), sería francamente irritante al derecho cívico de participar de la vida democrática. Lo que ha querido el texto es imponer una condena, a modo de inhabilitación, a quién no asume su responsabilidad cívica de pagar sus deudas con el Estado, es decir a quien ostenta el carácter de deudor, mientras se mantenga en tal situación, pero ningún sentido tiene extender esa condena después de que ha dado cumplimiento a su deber.

Desde otro punto de vista, se observa el intento de prolijidad del Constituyente al exigir la sentencia judicial condenatoria, se entiende, firme. Pero es mi opinión que podría haberse previsto una excepción, y es para el caso de las deudas impositivas. Si una

de las materias que los argentinos en general adeudamos en el manual de las virtudes cívicas es la del cumplimiento de nuestras obligaciones tributarias, bien valía imponer a los futuros legisladores, en cuanto representantes del pueblo y modeladores de conductas, la exigencia de certificados de libre deudas de impuestos, sin que sea imprescindible un decisorio judicial que declare esta situación.

A las inhabilitaciones de que habla el primer párrafo del Art. 89º debe agregarse la que establece el Art. 14º C.P. ya comentado. Pero la ley electoral enumera más casos. Estimo que, mientras no se trate en forma estricta de aspectos reglamentarios del texto magno, cualquier nueva inhabilitación establecida por la ley deviene inconstitucional. Aunque el Art. 89º C.P. no lo diga, su enumeración es taxativa. Si ya lo ha hecho el Constituyente, no compete al legislador agregar limitaciones al derecho cívico fundamental de elegir y ser elegido, resguardado por el Art. 71º C.P. en su apartado 1º. Se trata de una potestad que el Constituyente ha tomado para sí y no la ha extendido a los órganos constituidos.

Podría decirse que las inhabilitaciones operan como requisitos previos en sentido negativo, y desde esta perspectiva, su verificación corresponde se realice también en forma previa, pero no ya a la erección como candidato, sino a su integración a la Cámara. Porque puede vgr. darse el caso de que siendo candidato aún no haya sido condenado. Ahora, si la inhabilitación es sobreviniente, se constituye en causal de desafuero.

El régimen de incompatibilidades aparece en la segunda parte del Artículo 89º C.P. La primera es el desempeño de otro cargo electivo, excepto el de Convencional constituyente, sea en el orden federal o local. La segunda, es el ejercicio de una función, comisión o empleo público, sea rentado o no; sin embargo, para este segundo caso se deja abierta la posibilidad de solicitar autorización a la Cámara para desempeñar estas labores, apartándose temporalmente de las funciones de legislador. No se exigen mayorías especiales para otorgar la autorización. Con esta disposición, adoptada con la reforma de 2.002, se zanja una discusión doctrinaria sobre la posibilidad legal de otorgar «licencias» sin goce de sueldos a los Diputados para ejercer otras

funciones, generalmente en cargos ejecutivos, modalidad que se ha generalizado en los tiempos que corren. Señalo mi opinión adversa a esta práctica. Obsérvese que, en primer lugar, un representante del pueblo ha asumido ante éste un compromiso, sellado en su plataforma política, por el cual y para el cual sus representados lo han elegido, por un período determinado. ¿Hasta qué punto es aceptable su apartamiento para desarrollar otras funciones, aún cuando éstas pudieran resultar más significativas desde un punto de vista institucional? ¿Puede abandonarse, sin consultar a los mandantes, la tarea encomendada? Pero además, ¿puede haber una tarea de más trascendencia institucional en nuestro régimen republicano que la que realiza un legislador? Desde otra arista: téngase presente que la banca que ocupa el Diputado no es ocupada por su reemplazante, ya que aquél sigue perteneciendo a la Cámara, solo que momentáneamente se encuentra autorizado a estar fuera de ella. Por lo tanto, ¿quién se ocupa de la representación política de aquellos a quienes el legislador ha abandonado como representante? ¿Qué ocurre cuando es el único representante de un partido político, o de un distrito electoral?. Este verdadero desorden puede incluso ser atentatorio del esquema de división de funciones, pues si bien no está permitido el ejercicio simultáneo de las tareas, es natural pensar que a una persona que transmuta de un lado a otro sin mayores objeciones le resultará difícil ejercer una visión crítica de la otra. Esa *visión crítica* de la que hablo no implica una oposición o contradicción con lo que desarrolle la otra función del gobierno, sino que quiere significar la necesaria asunción de roles específicos en toda su trascendencia, a la que invita la responsabilidad republicana. Un ciudadano que ha buscado y luego ha recibido un mandato de su pueblo para cumplir un rol determinado, debe consumarlo. Debe honrar *ese mandato*, en su plenitud, sin pretender una confusión de roles que aunque no simultáneos, se dan dentro del período asignado. O en su caso, debe optar por alguno de ellos.

En el último párrafo de este Artículo aparecen otras incompatibilidades muy focalizadas en profesiones o situaciones determinadas: los Diputados que fueren abogados no pueden patrocinar causas contra el Estado, nacional, provincial o municipal;

ni tampoco actuar como profesional brindando asesoramiento o soporte técnico, aunque la cuestión no haya llegado a ventilarse en sede judicial. Es decir que no es necesario un enfrentamiento o contraposición de posiciones entre particulares y el Estado, sino que no puede intervenir en ningún caso que un particular tenga un interés respecto de temas relacionados con la Administración pública (que ésta maneje por cualquier causa y donde esté involucrado el patrimonio estatal). Tampoco se permite que un Diputado tenga participación en una empresa que haya sido beneficiada con algún «privilegio» otorgado por el Estado o que sea titular de una concesión. Es muy generalizada la expresión «privilegio» que se utiliza, pero podemos deducir que se refiere a empresas que gozan de algún beneficio por ej. de carácter impositivo (como los regímenes promocionales), o que recibieren subsidios estatales o cualquier clase de ayuda estatal establecida con carácter particular. La palabra «empresa» denota la intencionalidad de acotar las limitaciones a emprendimientos con fines lucrativos, y el grado de participación en la misma, al no estar especificado, se supone que alcanza a todos sus estamentos, sea el carácter de socio, directivo, accionista, etc. Estas incompatibilidades, no obstante, operan siempre con posterioridad a que se ha asumido la condición de Diputado, es decir que con ellas se procura evitar que se utilice tal condición para conseguir beneficios a favor de intereses particulares que pudieren resultar discordantes con el general. Pero si por ej. una persona que es accionista de una empresa que ha recibido un beneficio impositivo, adquiere luego el carácter de Diputado, aquello no le impide asumir este cargo, porque de lo contrario se trataría de una inhabilidad. Tampoco acarreará la pérdida de los beneficios ya conferidos a la empresa, ni que tenga que dejar el carácter de accionista, sino que el único efecto será que, si asume como Diputado, su empresa no podrá en adelante, ser favorecida nuevamente, ni siquiera con una extensión o complemento de lo ya otorgado. Estas últimas disposiciones, generadas en 1.986, son saludables; alejan del peligro de tráfico de influencias en interés directo o personalísimo a un legislador.

Los Diputados pueden ejercer la docencia, aunque los redactores del nuevo texto de esta norma bajaron a una casuística impropia al nivel constitucional, diciendo que solamente puede tratarse de un cargo

docente en el nivel superior o universitario «de dedicación simple». El Convencional J.R. Herrera consideraba que «se evita de esta manera que el Diputado diluya su atención y la dedicación exclusiva a la tarea o función legislativa». En su redacción originaria, de 1.986, se exceptuaba a la docencia en general.

Digo que se incurrió en casuística impropia entendiendo que bastaba con repetir la redacción del Art. 47º C.P. para el punto, y apelando a la responsabilidad ciudadana de cada Diputado para que su tarea de docente no obstaculice el «ejercicio pleno de sus funciones» que quisieron los Convencionales.

A propósito, es llamativo que siempre las incompatibilidades se refieran al ejercicio de cargos o funciones públicas, y no así a los empleos o emprendimientos privados. Si en lo que se puso empeño es en favorecer un sistema donde los Diputados «ejercen a pleno», resulta inexplicable que solo se pensó en coartarles otros trabajos en relación de dependencia con el Estado, pero casi nada (solo los dos últimos casos citados al final del Artículo 89º C.P.) se dijera de la actividad privada. Este descuido ¿implica una laguna, que autorice a salvarse con normas inferiores que amplíen las limitaciones que ya se establecieron para el sector público al sector privado?. Si la intención o «el interés jurídico protegido» (apelando graciosamente a una expresión de penalistas) es el mismo: preservar la integridad de la labor del parlamentario, debiera haber igualdad en los medios utilizados, y aquí se coarta a la actividad pública, sin referir nada a la privada. Pero sería muy discutible una norma inferior que fijara nuevas incompatibilidades; en congruencia con lo dicho sobre las inhabilidades. Pareciera nomás que este aparente olvido debe interpretarse como una voluntad de liberar a los Diputados para su actividad privada, y que la responsabilidad en el ejercicio de su cargo se mida por sus representados por los demás canales institucionales.

Los agentes públicos escalafonados o «de planta» que hayan sido elegidos para integrar la Cámara son acreedores de una licencia automática, sin goce de haberes en sus cargos corrientes, desde que asumieren como Diputados y mientras perduren en esa función. En el tratamiento del tema durante la Convención de 1.986, se modificó la redacción que traía desde Comisión, que proponía la licencia desde

el momento de la elección. El Convencional C. Salas adujo que en muchos casos la asunción se produce «bastante después» del acto electoral, por lo que propuso cambiar el criterio, por el que finalmente prosperó, con la anuencia de ambos bloques.

Si un Diputado *acceptare* cualquier cargo incompatible cesa por ese solo hecho de ser miembro de la Cámara. Esta es la primera causal de pérdida anticipada de la condición de legislador provincial señalada en el Capítulo. Y aunque la redacción sea contundente, se requiere de la manifestación del Cuerpo que así lo indique, trámite meramente formal, limitado a la verificación de la situación (lo que supone un trámite administrativo previo) y declaración de su consecuencia, notificándole el apartamiento y comunicando a la Justicia electoral para la asunción del reemplazante.

8. ORDEN DE ADJUDICACIÓN DE LAS BANCAS Y DURACIÓN EN EL CARGO. Si los candidatos fueran varios y se utilizara un sistema distinto del de las listas completas, como de hecho ocurre en nuestra provincia, donde la ley ha previsto el sistema D'Hont para la adjudicación de los cargos (Art. 160º de la Ley Nº 5.139, T.O. por Ley Nº 7.099), el orden que se utiliza es el correlativo, tomando como referencia la lista oficializada por el Tribunal Electoral. Si esa lista no pudo consagrar a todos sus candidatos titulares, estos quedan como suplentes de quienes accedieron a la Cámara por esa lista. El último de los suplentes del Diputado o Diputados consagrado/s en ese acto eleccionario es el último de los suplentes de la lista por la cual se presentaron. Por suerte la Constitución habla en este Artículo 87º de listas sin el aditamento «partidarias», porque con sistemas como el de lemas se caería en fárragos interpretativos. Aquí queda claro que son las listas las que consagran a sus candidatos, y que si ésta deja el cargo antes de cubrir el período por el cual fue elegido, asumirá quienes le sigan en orden en la lista que se presentó a la elección. La banca siempre será de un miembro de la misma lista, y si ella se agotare, ninguna previsión parece operar al respecto, porque resulta inentilgible la última parte del Artículo: «... a los que se agregarán en tal carácter los otros suplentes que la ley establezca». Podría derivarse de este párrafo que se está autorizando al legislador a prever que, perteneciendo a un mismo

partido, pero habiendo participado en listas distintas, un candidato puede acceder más tarde a la banca de otra lista que ha agotado sus suplentes, pero esto es un presupuesto del sistema de elección por lemas, que el Constituyente de 1.986 no solo no tuvo en miras sino que, ya lo tenemos dicho, parece no compatibilizar con el carácter directo que atribuye a la elección.

El mandato de los Diputados es de cuatro años y pueden ser reelegidos indefinidamente. Ese período se cuenta en forma objetiva y no guarda relación con las circunstancias personales que pudieren ocurrirle al Diputado; es decir que si el mismo tuviere que dejar el cargo por cualquier motivo, quien lo suplante se limitará a completar el período de mandato, no pudiendo considerarse que inicia uno nuevo.

En el texto que propuso la Comisión pertinente, presentado ante el recinto, se preveía la reelección «período de por medio». A instancias de C. Salas, luego apoyado por otros Convencionales de distinto signo, se pasó el texto nuevamente a Comisión, porque, al decir de Salas «no podemos limitar al soberano de que ... elija o no lo elija, una o dos veces que fueran, yo creo que el voto de la gente va a premiar o no al buen dirigente, yo creo que período o período por medio o un solo período tiene que sacarse». Esta postura triunfó, en congruencia con la posición adoptada por la Constitución para todos los cargos electivos.

Pero la Cámara debe renovarse por mitad cada dos años, lo que obligó a un recambio prematuro en el primer período, salvado mediante un sorteo, como ocurre en estos casos. Ahora bien, esa mitad a la que se refiere este Artículo 88° C.P., ¿debe descifrarse como referido exclusivamente a la cantidad de miembros, en cuanto personas individuales, que integran la Cámara? ¿O podría referirse por ejemplo a la cantidad de distritos electorales que se encuentran representados? Me parece claro que la intencionalidad fue semejante a la que apareció como herramienta tradicional del constitucionalismo clásico: posibilitar un paulatino recambio sin afectar severamente la continuidad institucional del Parlamento. En este orden, ambas interpretaciones son valederas. Y esa misma salida se ha dado en el orden nacional, donde la Cámara baja se renueva teniendo presente a sus miembros individualmente, mientras que el Senado se renueva teniendo presente

bloques de provincias (por tercios) y no a las personas de los Senadores. Esto es muy importante para nuestro futuro desarrollo institucional, en un esquema de representación o de integración de la Cámara como el que propusiéramos. La Cámara puede renovarse por mitad de sus Regiones. Si se evita que las dos más grandes lo hagan juntas, separándolas en el sorteo, los números de Diputados que se renueven en cada oportunidad serán muy cercanos a la mitad del total de integrantes del Cuerpo, con lo que se cumpliría en simultáneo con ambas interpretaciones

Esta mecánica de transformación que consagraba el Art. 88° pretendió ser eliminada durante la Convención de 2.002. Se quería «evitar elecciones cada dos años», alegando el gasto político, la desviación de la atención en la gestión de gobierno por la preocupación electoral, etc. Otra vez influía el momento de desconcierto que puso en tela de juicio a la democracia misma (porque escarnecer a toda autoridad existente es renegar del propio sistema). Se quería que todos los cargos electivos, ejecutivos y legislativos, unificaran el período de su mandato. Pero esto no era posible por la sencilla razón de que el Artículo no estaba abierto a la reforma. La insensata presión ejercida sobre los Convencionales llevó a la sanción de una declaración transitoria, la Tercera, que en su segundo párrafo expresa: «A los efectos de unificar los mandatos con las autoridades electas de la Provincia, la convocatoria para la segunda renovación prevista para el año 2.005 de la Cámara de Diputados, se establecerá por el término de dos años». En la primera oración se desnuda la intención, imposible de complacer, pero fruto de una mera casualidad, y me consta que no es otra cosa, puede este dispositivo resultar muy útil. Si a partir de 2.007 se tiene una nueva Cámara en su totalidad, puede aprovecharse la oportunidad para que todos los representantes de un mismo Departamento (tal como el sistema está ahora) renueven en simultáneo. Este sistema menguaría en parte el absolutismo partidario y abriría también las puertas al régimen más apropiado: la representación regional con renovación por mitad de regiones cada dos años. Sin embargo, esto ya no será posible dado que en la convocatoria electoral de 2.005 se prevé un mecanismo para que opere la renovación parcial por mitad en 2.007.

En la Constitución de 1.855 el mandato era bienal y la Cámara se renovaba por mitad todos los años; en la de 1.865 el mandato es trienal y la renovación anual por tercios; sistema que se mantiene en la de 1.909. Recién en la reforma de 1.933 aparece el régimen que ahora rige. Pero jamás se limitó la reelección, autorizada expresamente desde la Constitución de 1.865 en adelante.

9. LAS INMUNIDADES. Como en todas las Constituciones provinciales argentinas, la nuestra ha previsto también el sistema de protección parlamentaria que otorgan los privilegios e inmunidades. Recordemos que la doctrina los reputa establecidos no en interés particular del legislador que con ellos se beneficia, sino del órgano parlamentario, ya que tienen como finalidad asegurar la independencia, el funcionamiento y la jerarquía del mismo.³

Estos temas se tratan en dos Artículos, 90º y 91º C.P., con una inadecuada técnica expositiva (como muy escasamente ocurrió en la Convención de 1.986), ya que el primer párrafo de la primera norma se refiere a las prerrogativas generales, mientras que el segundo y el Artículo siguiente abordan la derivación de haber cometido un hecho ilícito.

Los Diputados provinciales no pueden ser acusados ni interrogados en sede judicial por las opiniones o votos que emitan con motivo del desempeño de su mandato. Esa acusación es el instituto contenido en la ley ritual penal como presupuesto del juicio penal, y la interrogación abarca tanto la indagatoria como la que pudiere requerirse con carácter testimonial. Tampoco pueden ser «molestados» por sus expresiones como legislador, una palabra también usada desde siempre por la Constitución nacional y cuya vaguedad le otorga una amplitud inusitada y poco precisada por la doctrina. En los dos primeros casos, está claro que la limitación está dirigida a los órganos jurisdiccionales, pero al no haber límites para quienes pudieran *molestar* al legislador, la cuestión puede acarrear situaciones muy llamativas: ¿podría por ej. castigarse a medios de prensa que indaguen a un

3. Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, op. cit., pág. 543.

Diputado sobre expresiones vertidas en el recinto y sobre las que no quiera dar más precisiones, de modo que la actitud del periodista pueda llegar a significar una molestia para ese Diputado? Si el estar molesto implica un estado de ánimo subjetivo en una persona, a partir de qué momento o bajo qué parámetros se medirá una alteración a este mandamiento constitucional?; los propios partidos a los que pertenece el legislador, ¿pueden ejercer facultades disciplinarias sobre él (recordemos el Art. 76º C.P.) sin que ello llegue a producirle una molestia, reprochable constitucionalmente? La doctrina no ha reparado demasiado en la laxitud de esta terminología y en sus posibles derivaciones; por mi parte la estimo una exageración y si bien coincido en la necesidad de preservar de la mejor manera posible la labor de un representante del pueblo, no podemos caer en extremos proteccionistas, nocivos para el sistema republicano. Los argentinos somos propensos a estos extremos, como ocurre con la garantía de la libertad de prensa, que ha llevado a nuestros jueces y a nuestros dirigentes a resignarse a admitir toda acción, injuria o expresión que provenga de un medio de prensa, so perjuicio de coartar esta garantía. Afortunadamente, y menos en los tiempos que corren, ese peligro de excesivo proteccionismo no ampara a los legisladores (en cuanto pertenecientes al mundo político, y por tanto vituperables por ese solo hecho, en la desgraciada concepción actual), pero la expresión «molestar» resulta nomás poco precisa e inadecuada (o quizás *anticuada*).

En la segunda parte de este primer párrafo del Art. 90º C.P. se consagra una facultad de la Cámara que a falta de previsión en la Constitución nacional, la doctrina de autores y también la Corte Suprema, avalaron con actitud pretoriana como potestad del Congreso: la de castigar a los que cometan actos ofensivos al Cuerpo o a cualquiera de sus miembros en su carácter de tales. Esta potestad disciplinaria de la Cámara acarrea el poder de aplicar sanciones; es el propio Cuerpo el que analiza y juzga si la falta se ha cometido, y decide qué sanción aplicar, aunque la falta de una reglamentación precisa sobre este régimen punitivo crea un margen de discrecionalidad que deberá manejarse con mucha prudencia. Se trata de un mecanismo que se pone en marcha ante el advenimiento de conductas o de expresiones por parte de personas extrañas, que signifiquen un atentado moral

contra nuestro Parlamento, sea en su conjunto o en la persona de uno de sus miembros, atacando su integridad y/o su investidura institucional; pero distinto es el caso de que se trate de una conducta tipificada como delictiva, donde es privativa la intervención de la Justicia. Podríamos considerar a la comentada como la facultad disciplinaria «externa» de la Cámara, a lo que se agrega la «interna», regulada en el Art. 92º C.P.

Encontramos un precedente de esta potestad disciplinaria en el Art. 61º «in fine» de la Constitución de 1.909: «La Cámara es el único juez de las faltas cometidas dentro o fuera de su recinto contra el orden de sus sesiones y podrá reprimirlas con prisión que no pase el término de quince días, previo sumario si fuere necesario».

A partir del segundo párrafo del Art. 90º y en el siguiente Artículo, la Constitución desarrolla el régimen de inmunidades propiamente dichas, que amparan al Diputado desde el día de su elección y hasta el último de su mandato: no puede ser privado de su libertad por una autoridad pública. La inmunidad de arresto debe entenderse en sentido amplio, comprensiva de cualquier modalidad de privación de la libertad ambulatoria, pero no apareja la imposibilidad de denunciar penalmente a un legislador provincial. Si se radicare una denuncia en su contra, el Juez comunica la situación a la Cámara, que ineludiblemente en su próxima sesión debe avocarse a su tratamiento, a los fines de decidir la suspensión o no del involucrado y de allanar o no su prerrogativa, es decir dejarlo librado a su juzgamiento por el magistrado competente. El sistema que establece nuestra Carta Magna es también, por lo que se observa, de inmunidad de proceso. Con respecto al régimen nacional (cuya terminología es similar en el texto constitucional), la doctrina mayoritaria entiende que el proceso igualmente puede realizarse, y que el único impedimento sería el dictado de la sentencia y en su caso la privación de la libertad si aquella fuera condenatoria. De lo contrario, se dice, habría una irritante desigualdad entre ciudadanos. Por mi parte entiendo que la inmunidad es de proceso, es decir que la Justicia no puede llevar adelante el proceso penal (vale aclarar, hablamos solamente de causas penales, ya que sobre

las demandas civiles, comerciales, laborales, etc., no hay impedimento alguno), sin que la Cámara así lo autorice. Si no lo hiciere, la causa quedará paralizada hasta el fin del mandato del legislador, y allí corresponderá elucubrar si los actos practicados por el juez cuando se dirigió al cuerpo legislativo pueden llegar a ser considerados interruptivos de la prescripción. Teniendo presente la entidad de las normas en juego y la particularidad de la situación, pienso que el criterio del juzgador tendrá que superar las barreras del propio sistema procesal penal al momento de analizar la prescripción del caso, porque un criterio demasiado restrictivo, que lleve a que este período de tiempo sin poder ser juzgado acarree luego la imposibilidad definitiva de hacerlo, aparejaría un juego de instituciones que favorezcan la impunidad, objetivo muy lejano a la finalidad del Constituyente.

Por «juzgamiento» debe entenderse toda etapa del proceso penal, y no solo el debate o juicio propiamente dicho. Esto es así porque la etapa instructoria supone la participación del investigado, su declaración indagatoria, el nombramiento de defensor, todos actos a los que no parece la Constitución querer dejar librado al legislador sin el consentimiento de sus pares.

En síntesis, la Cámara puede oponerse al juzgamiento de cualquiera de sus miembros. De hecho, le resulta más fácil oponerse y «protegerlo» que dejarlo librado a la Justicia, porque para este supuesto se requiere de una mayoría calificada: dos tercios de la totalidad de sus integrantes. Esta expresión de la Cámara es indispensable para que se desarrolle el proceso penal, aún para el caso de que el involucrado hubiere manifestado públicamente no querer ampararse en la prerrogativa constitucional. No se trata de una facultad suya, individual ni subjetiva, sino de una institución de la que es titular el cuerpo legislativo, y solo éste puede decidir sobre el tema.

La otra situación se produce cuando un Diputado es sorprendido por las fuerzas del orden en el momento mismo de estar cometiendo un hecho delictivo que tenga dos características: se encuentre castigado con pena privativa de la libertad y fuere premeditado. En este caso, se procede obviamente a la detención de la persona, pero el juez debe comunicar dentro de los tres días a la Cámara, con una «información

sumaria» del hecho, es decir con un sucinto informe sobre lo acontecido. Tomado conocimiento, el Cuerpo adopta una decisión que por la forma de redacción del Artículo es disímil en cuanto a sus requisitos, según sea el criterio a adoptar: tiene un plazo máximo de diez días desde que recibió la comunicación del juez para oponerse a «allanar el fuero» del Diputado, o sea para no dejarlo librado a la autoridad del magistrado. En este caso, bastará que así lo manifieste la mayoría absoluta, pero de miembros *presentes* al momento de la votación. Como consecuencia, el detenido debe ser puesto inmediatamente en libertad.

Si el Cuerpo decidiera allanar el fuero, deberá votar en tal sentido la mayoría absoluta *de los miembros de la Cámara*, con lo que se entiende que es del total de sus integrantes. Acá se advierte nuevamente la tendencia proteccionista que el Constituyente le ha otorgado al Parlamento, menguada, es cierto, por el dispositivo que dice que si la Cámara no se expide dentro del plazo indicado de diez días, se considerará que se ha desaforado al detenido. Los alcances del desaforo no son otros que permitir su juzgamiento como cualquier otro ciudadano.

Si un legislador, dentro del período de su mandato, no se encuentra cumpliendo su labor por haber sido autorizado por la Cámara a desempeñarse en otra función estatal, queda desamparado de estos institutos proteccionistas, que reitero no tienen en vista a su persona sino a la función que desempeñan.

Este régimen de protección institucional alcanza también a otras autoridades provinciales: al Gobernador y Vicegobernador (Art. 119° C.P.), los Jueces y miembros del Ministerio Público (Art. 130° C.P.), los Convencionales Constituyentes (Art. 160° C.P.) y el Fiscal de Estado (Art. 146° C.P.). Pero no incluye a los Ministros de la Función Ejecutiva, ni a las autoridades municipales (Intendentes y Concejales), por lo que se reputará abiertamente inconstitucional cualquier intento de emitir normas inferiores que pretendan instituir las en su favor. Es una facultad absolutamente privativa del Constituyente provincial la de determinar qué personas (siempre en razón de la función que desempeñan) se encuentran amparadas por inmunidades por lo que

ni las autoridades constituidas ni Constituyentes municipales podrían ampliar este espectro.

Muchas veces se observan confusiones en nuestro medio sobre las personas alcanzadas por este beneficio, a raíz del Art. 202º de nuestro vetusto Código de Procedimientos Penales. Volveremos sobre este tema en el Capítulo siguiente y en el de la Función municipal.

Fuera de la provincia, este sistema de inmunidades no tiene ninguna entidad, no puede oponerse a otra autoridad sea provincial o federal, por hechos cometidos en extraña jurisdicción. Como contrapartida, los jueces federales con asiento en la Provincia, deben respetarlas en igualdad de condiciones que los magistrados locales.

10. LA FACULTAD DISCIPLINARIA INTERNA. En el Art. 92º C.P. se instituye la potestad de la Cámara de juzgamiento interno de la conducta de sus miembros. Las causales y su sanción están claramente delimitadas: en caso de a) desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o b) ausentismo notorio e injustificado, corresponde a la Cámara aplicar una medida correctiva, que si bien no está cuantificada, supone un castigo siempre inferior a la exclusión, prevista a continuación para otros casos. Recordemos que ahora el Art. 85º bis C.P. contiene una consecuencia para el caso de inasistencia a sesiones y reuniones de comisiones. Ya el Reglamento Interno de la Función legislativa había previsto mecanismos de castigo, al establecer en su Art. 27º (mediante una reforma introducida en 1.991), que cuando algún Diputado no licenciado incurriera en ausencia injustificada en dos sesiones consecutivas, se hacía pasivo de una sanción pecuniaria, consistente en el veinte por ciento de descuento sobre la remuneración a percibir (recuérdese asimismo nuestra opinión adversa a esta práctica). A falta de otra normativa reguladora, diremos que la Cámara puede imponer sanciones por estos conceptos referidos en el Art. 92º, que oscilen entre la mera reprimenda, que puede ser privada o con estado público o hasta la suspensión.

El propio cuerpo parlamentario puede incluso excluir en forma definitiva de su seno a cualquiera de sus miembros, si se diera alguna

(o algunas) de estas causales: inhabilidad física, síquica, moral o legal, acaecida con posterioridad a la incorporación del Diputado al cuerpo. Nuevamente es la propia Cámara la que juzga, sin que su criterio admita revisión judicial. Este proceso interno no está reglado, pero es dable suponer que para el caso de su acaecimiento deberán salvaguardarse formalidades básicas, como asegurar al acusado su derecho de defensa. La cuestión es de un neto tinte político, lo que no la exime de cuidar las formas ni de guardar un criterio sustentable para considerar la configuración de la inhabilidad del Diputado.

Tanto para la corrección como para la exclusión se requiere del voto en tal sentido de una mayoría calificada, dos tercios de la totalidad de integrantes de la Cámara.

11. PÉRDIDA DEL CARGO. Los Diputados son susceptibles de perder su cargo, según lo analizado: por no responder al programa y doctrina política que lo exaltó, caso en el cual es el Partido político que lo catapultó el que le reclama la banca (Art. 76° C.P.); por no cumplir el mandato recibido, o por mal desempeño en sus funciones, resuelto a través del proceso de revocatoria popular (Art. 83° C.P.); por aceptar un cargo incompatible con sus funciones de Diputado, caso que si bien opera automáticamente requiere de ser declarado formalmente por la Cámara, según nuestro criterio sobre el Art. 89°; y finalmente por haber sido apartado de su seno por la propia Cámara en los términos del Art. 92° C.P. Sin embargo, es de notar que el desafuero reglado en el Art. 91° no acarrea destitución sino una mera «suspensión de funciones» al Diputado involucrado.

12. AUTORIDADES DE LA CÁMARA. EL REGLAMENTO INTERNO. La máxima autoridad de la Cámara de Diputados es su Presidente, cargo reservado al Vicegobernador de la Provincia (Arts. 93° y 115° C.P.). También tiene un Vicepresidente primero y un Vicepresidente Segundo, cargos que entre los Diputados en ejercicio se eligen en la primera sesión ordinaria de cada período legislativo. La duración en el ejercicio de estos cargos es anual y se admite la reelección indefinidamente. Para la designación se requiere un número calificado: mayoría absoluta de los presentes en la sesión. Si ningún postulado

alcanza esa cifra en la primera votación, pasan a la segunda solamente los dos candidatos más votados (la elección de cada cargo se hace por separado) y en caso de empate en esta vuelta decide el Presidente.

Los Vicepresidentes reemplazan al Presidente por orden sucesivo en caso de ausencia de éste. Todos tienen la posibilidad, ejerciendo esta función, de definir una votación del Cuerpo, en caso de empate. Pero hay una sustancial diferencia entre los casos: como el Presidente no es un Diputado, solamente podrá votar en caso de registrarse un empate en la votación en el recinto, en cambio los Diputados que presidan la sesión en su carácter de Vicepresidentes, están habilitados para votar, y además de ello, si resultare un empate, a hacerlo nuevamente para decidir. Si bien la Constitución no limita los casos en que un Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia puede votar, el Regl. Int. parece reducir esta posibilidad a los casos en que se requiere la mayoría calificada de dos tercios para resolver, «dando su voto al último» (Art. 181°)

Si ninguna de las autoridades previstas constitucionalmente pudiera asumir la Presidencia, por impedimento temporario, esta función es tomada en orden sucesivo por los Presidentes de las Comisiones fijas internas, en el orden en que las mismas se regulan en el Reglamento Interno, más precisamente en su Art. 58°, según un Decreto de Cámara del año 1.958.

El Reglamento Interno de la Cámara tiene previsión constitucional, en el Art. 96°, aunque solo contenga el mismo la referencia a las Comisiones internas. El Reglamento actualmente en vigencia es pre-constitucional y se le han practicado modificaciones muy puntuales, como el tema comentado de la asistencia a las sesiones y, reiteradamente, lo relativo al número y materia de las Comisiones. En muchos pasajes ha quedado desfasado con respecto a la nueva Constitución.

En cuanto a las obligaciones del Presidente, se establece en el Reglamento que le incumbe, en primer término, proceder con arreglo al mismo, mantener el orden de la Cámara, dirigir las discusiones, llamar al orden, fijar las votaciones, proclamar las decisiones de la Cámara, recibir la correspondencia, manejar la policía del lugar y a los empleados legislativos, manejar la Secretaría parlamentaria, hacer citar

a sesiones, presentar el presupuesto de la Cámara, entre lo más relevante. El Presidente no participa en las deliberaciones del recinto. Si un Vicepresidente estuviere a cargo de la sesión y quisiere hacer uso de la palabra, debe dejar el estrado y hacerlo desde la banca, dejando la dirección a su sucesor, para luego reasumirla, una vez que concluyó su exposición.

En cuanto al Secretario legislativo, el Título IVº del Reglamento Interno prevé su nombramiento por parte de la Cámara, a pluralidad de votos. No integra el cuerpo legislativo y depende directamente del Presidente. Entre sus funciones figuran el manejo de las comunicaciones; la organización e impresión del Diario de sesiones; el escrutinio de las votaciones nominales; el cómputo y verificación de las votaciones hechas por signos y el anuncio del resultado al Presidente; la confección de las actas de sesiones; llevar los libros de las Resoluciones que tome la Cámara y la organización y custodia del archivo. Es de su especial incumbencia hacer llegar a los Diputados y Ministros el orden del día de cada sesión y el diario de sesiones, como los anuncios a la prensa de los asuntos que vayan a tratarse en cada sesión.

La Cámara tiene dos Prosecretarios: uno legislativo y otro administrativo. El primero secunda al Secretario y lo reemplaza en caso de impedimento (Título Vº del R.I.). De él dependen las Direcciones de Publicaciones, Taquigrafía, Legislación y los Asesores de Cámara, según lo complementa la Ley N° 4.691, que aprueba la Estructura Orgánica y Manual de funciones de la Función Legislativa (norma pre-constitucional que merece ser adaptada y modernizada, como el R.I.).

13. **SESIONES.** Las reuniones de la Cámara para el tratamiento de los asuntos de su competencia se clasifican en sesiones ordinarias y extraordinarias. El Reglamento Interno incluye las preparatorias. El Art. 99º C.P. establece un período de tiempo dentro del cual tendrán lugar las sesiones ordinarias: entre el primer día hábil del mes de marzo y el día quince de diciembre. Este período o año legislativo puede extenderse por un tiempo más (por el término que sea necesario dice el texto), caso en el cual se considera *prorrogado*, lo cual no quita el carácter de ordinarias a las sesiones que en ese lapso se realicen.

Sin embargo, dentro del período legislativo, la Cámara ha fijado un día de la semana para sesionar ordinariamente. A esto lo determina

al comenzar cada período y en los últimos años se ha venido eligiendo el día jueves, exceptuando el último de cada mes. Es decir que la Legislatura se reúne en sesión ordinaria tres veces por mes. A diferencia del Congreso, donde solamente las sesiones realizadas fuera del período que allí va del 1° de marzo al 30 de noviembre, son consideradas extraordinarias, en nuestra Provincia, toda sesión que se realice fuera de los días habituales predeterminados, adquieren ese carácter. Por tanto hay dos casos de extraordinarias, las que se realizan fuera del período anual de sesiones y las que se realizan dentro de ese período, pero en día distinto del habitual de sesiones. Dice el Art. 18° del Regl. Int.: «serán sesiones ordinarias las que se celebren en los días fijados; las que se celebren en otros días, y las secretas, serán extraordinarias».

Es importante tener presente las diferencias, porque en las extraordinarias solamente pueden tratarse los asuntos que motivaron su llamado, y ningún otro. Su convocatoria puede ser realizada únicamente por el Gobernador de la Provincia, cuando mediaren razones de urgente interés público, a mérito de esa autoridad, o cuando la tercera parte del total de Diputados le solicite al Presidente la sesión, que éste deberá citar de inmediato. Para cuando lo impulsen los integrantes del Cuerpo, no se ha formulado requisito como para cuando la iniciativa provenga del Gobernador, pero vale expresar que el criterio de éste sobre la urgencia no es revisable judicialmente. Pero en todos los casos, sea que la convoque el titular de la Función Ejecutivo o los propios Diputados, se debe expresar el asunto u objeto de la convocatoria, quedando el debate limitado al mismo.

Las sesiones preparatorias son las que preceden al inicio del período anual y tienen por objeto arreglar cuestiones administrativas internas previas al desenvolvimiento de la Cámara durante el lapso ordinario.

Las sesiones son como regla de carácter públicas, es decir abiertas a la presencia de cualquier ciudadano que quisiera asistir. Pero la Constitución otorga la posibilidad de que, «en razón de la naturaleza del asunto», pueda resolverse que en alguna oportunidad, por cierto especial, no se tuviera esta apertura. Esto ocurría vgr. cuando se trataba el nombramiento de magistrados, hasta que la reforma de 1.998 dispuso expresamente que este procedimiento fuera público (Art. 136° C.P.).

Aunque el Art. 19º del Regl. Int. dice que «será siempre secreta la sesión en que se trate de los acuerdos pedidos por el Ejecutivo para el nombramiento o remoción de funcionarios públicos», la sana práctica legislativa de los últimos tiempos ha obviado este mandamiento, prestando los acuerdos en debate público.

La Constitución de 1.855 previó «una sesión ordinaria cada año, que durará tres meses, que principiará el 1º de junio y concluirá el 1º de septiembre», pero daba oportunidad al Ejecutivo de convocar a extraordinarias «si graves circunstancias así lo requieren». A partir de 1.865 se fija un período de sesiones ordinarias, que iba del 1º de junio al 30 de septiembre, término que mantuvo la Constitución de 1.909 y que solo fue ampliado durante la vigencia de la de 1.949, a partir del 1º de mayo.

El número mínimo de Diputados que se necesita para poder sesionar es el de la mitad más uno del total de los componentes de la Cámara. Si éste quórum del que habla el Art. 100º C.P. no se lograre, los legisladores presentes pueden sesionar, pero teniendo como único tema posible de la deliberación, las medidas que se fueran a tomar para compeler a los inasistentes a que se integren al recinto. Estas «medidas» solo pueden ser de carácter político, mientras que la «sanción» ya la estableció el Art. 85º bis C.P.

Si bien el Regl. Int. prevé un procedimiento más contundente, resulta por demás discutible su aplicabilidad, y podría dar lugar a cuestionamientos judiciales de amparo. En el Art. 28º y subsiguientes se establece que, cuando hubieran transcurrido dos días de los asignados para sesión ordinaria, sin que la Cámara se hubiera reunido, la minoría que hubiese acudido llamará a los inasistentes a concurrir a las sesiones siguientes. La citación se hará por Secretaría y por *telégrafo* (celular, ahora) si no estuvieren en la Capital de la Provincia, adonde quiera que estén. Si después de esta citación no se forma quórum, se hace otra, y si tampoco allí hay éxito, *la minoría podrá compeler a los inasistentes por medio de la fuerza pública*. Esta medida extrema, de tinte disciplinario, es a mi juicio impracticable en los tiempos que corren. No solo porque la concurrencia a la sesión o la inasistencia, pueden significar una estrategia política hoy plenamente aceptada, sino porque

la privación de la libertad ambulatoria implica un atentado contra el régimen de inmunidades que ni siquiera el propio Parlamento está habilitado a realizar. Más aún si quién lo ha dispuesto es una minoría (ya vimos que se requieren mayorías calificadas para el allanamiento de las prerrogativas).

Otro tema que supo generar controversias fue la manera de contar para la consagración del quórum, cuando se trataba de cifras impares. Un asunto de tan fácil resolución matemática adquiriría ribetes de escándalo si las circunstancias políticas hacían rayar en el límite al número de Diputados dispuestos a concurrir. Está claro que la fórmula prevista por el Constituyente exige siempre una cifra entera, que si no se logra porque la primera operación tiene como resultado una fracción, debe integrarse con la cifra entera posterior a esa fracción. Veamos, si el texto constitucional dice que se requiere la mitad de la cantidad total de miembros del Cuerpo, y por ser éste un número impar (como en la actualidad, que es veintitrés) la mitad es una fracción, esa «mitad» que se exige como mínimo (a lo cual debe sumarse otro miembro más) no puede ser nunca sin contar a la fracción. Porque de lo contrario, no se llega al mínimo. Por tanto, para salvar a la fracción, por razones obvias, debe ésta convertirse en el número entero subsiguiente. Es curioso ver que la Constitución de 1.865 había previsto esta contingencia, en su Art. 27º última parte: la mitad legal de un número impar, es el mayor.

El quórum exigido constitucionalmente, a partir de nuestra segunda Constitución, fue siempre la mitad más uno, pero aquella Carta magna exigía también que, para abrir el período anual ordinario, la Cámara cuente con un mínimo de dos tercios de la totalidad de sus integrantes.

Aunque en el texto constitucional no se haga referencia al asunto, es de gran importancia *el lugar* adonde la Cámara se reúne. El Art. 31º del Regl. Int. prevé que «en ningún caso los Diputados formarán cuerpo fuera del local de sesiones, salvo casos muy extraordinarios y para los objetos de su mandato». El local habitual de sesiones es el recinto de la Legislatura; para dejar el mismo se requiere de un pronunciamiento de la propia Cámara que así lo habilite, y

suele suceder al momento de la asunción del Gobernador y Vicegobernador, o también, como en los últimos años, cuando se renueva el Cuerpo (se utiliza las instalaciones del teatro provincial).

14. LAS COMISIONES DE LA CÁMARA. El grueso del trabajo parlamentario se realiza actualmente en las Comisiones. Hay diversas clases de ellas, destacándose las denominadas Comisiones Internas, que tienen a su cargo el estudio de los proyectos de ley, el análisis técnico y el asesoramiento en asuntos de su competencia; también la tarea de fiscalización y contralor a áreas de las otras Funciones estatales, relacionadas con su materia. La cantidad, denominación y competencia de las Comisiones Internas varía continuamente (casi en cada período legislativo), como también el número de sus integrantes.

Entre ellas se puede nombrar a las Comisiones de Asuntos constitucionales; de peticiones, poderes y reglamentos; de Legislación general y Justicia y Asuntos municipales; de Presupuesto y Hacienda, Finanzas y Comercio Exterior; de Cultura y Educación; de Obras Públicas, Recursos hídricos, energía, combustibles y minería; de Salud; de Producción, desarrollo y turismo; de Vivienda, urbanismo y tenencia de la tierra; de recursos naturales y medio ambiente; de Deportes, asuntos juveniles, drogadicción y alcoholismo; de legislación del trabajo; de Derechos humanos, minoridad y familia. Una de reciente creación y de gran importancia es la Comisión de labor parlamentaria, que tiene por función preparar planes de labor parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que hayan sido despachados por las Comisiones, informarse del trabajo en comisiones y promover medidas prácticas para la agilización de los debates (Decreto de Cámara Nº 07/00). La Constitución de San Juan la contempla expresamente en su Art. 166º.

Para formar Comisión es indispensable la concurrencia de cinco miembros, incluido el Presidente.

El Art. 96º dispone que las Comisiones se deben integrar respetando la proporción de la representación partidaria en la Cámara; claro que teniendo en cuenta la escasez de Diputados opositores, debe procurarse siempre su participación en todas las Comisiones, aún cuando fueran figura repetida. El Constituyente ha dotado de amplias

facultades a las Comisiones internas, para que puedan desarrollar en plenitud su competencia. Así, pueden dictar resoluciones, formular declaraciones (de tipo o trascendencia política y/o institucional), y efectuar pedidos de informes a cualquier organismo público. Inclusive, puede la Cámara remitirles asuntos que son de su competencia, para que una Comisión resuelva la cuestión, siempre que el tema no sea de mayor relevancia (Art. 97º C.P.). Todo lo cual demuestra la enorme trascendencia que para el desenvolvimiento del trabajo parlamentario han adquirido, e incluso se les reconoce al más alto nivel normativo, las Comisiones legislativas. Hasta la Constitución nacional les confía una tarea trascendente, en el Art. 79º: «Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.»

Además de las referidas, la Cámara puede designar de su seno, antes de entrar en receso, la denominada Comisión Permanente (Art. 98º C.P.), a la que le tocará trabajar durante el período de receso parlamentario, con las siguientes funciones: seguir (auscultar) la actividad de la Administración pública, promover la convocatoria de la Cámara cuando lo creyere necesario, y preparar la apertura del nuevo período de sesiones. También autorizar al Gobernador y Vice a ausentarse de la Provincia (Art. 120º C.P.) Esta comisión tiene antecedentes muy antiguos en nuestro ordenamiento constitucional, puesto que ya aparece en el texto de 1.865, con facultades similares, pero marcando énfasis en que debía convocar a la Asamblea General (Legislatura) «cuando el Gobierno resultare moroso en ordenar se practiquen las elecciones» (Art. 30º); toda una pintura de la época.

Por último, se destaca la Comisión de control y seguimiento legislativo, que prevé el inciso 17º del Art. 102º y para la que se reserva «facultades suficientes para verificar la aplicación de las leyes». La Ley N° 5.841, dictada sobre el particular, prevé que esta Comisión «entenderá en la coordinación, racionalización y seguimiento de la

labor que se deba llevar a cabo entre las distintas áreas del gobierno y de las Funciones del Estado para la mejor aplicación y puesta en funcionamiento de las instituciones que crean las leyes. Participará asimismo, en su totalidad o por medio de un representante designado en su seno, en la reglamentación de las leyes, para cuyo fin deberá ser invitada por el organismo o función que la tenga a cargo y que deba por su competencia, reglamentar» (Art. 3º); «emitirá opinión o se abocará a un control específico, a pedido de cualquiera de los organismos de las Funciones del Estado, de la Cámara de Diputados o de sus Comisiones Internas, o por propia iniciativa» (Art. 4º). Se integra con nueve miembros y debe informar a la Cámara al menos dos veces durante un período sobre todo lo que ha actuado.

15. ATRIBUCIONES DE LA CÁMARA: El régimen constitucional moderno en el que se inscribe nuestro derecho público provincial otorga múltiples funciones a la Legislatura. Supera largamente la de emitir normas con rango de leyes, e implica una real participación en la gestión de gobierno, asumiendo también responsabilidades concretas.

a) **LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN:** Contenida en el Art. 94º C.P., que autoriza a la Cámara a formar una Comisión con la específica misión de fiscalizar o de investigar cualquier dependencia pública, y también cualquier entidad privada «cuando estuvieren comprometidos intereses del Estado». Con respecto a la actividad privada, es difícil sostener que esta Comisión pueda interferir en sus actividades con acciones de contralor a pesar de su voluntad o autorización especial, aún cuando el Estado pudiere ser su asociado o se tratase de empresas que prestan un servicio público. El propio Artículo la conmina a resguardar los derechos y garantías individuales, por lo que, si se expresare una negativa a brindar información o a permitir una inspección en locales o en documentación, la Comisión legislativa deberá recurrir a la Justicia para allanar su camino.

Si bien en algunas oportunidades de nuestra propia historia parlamentaria se recurrió a esta figura, siempre tratándose de hechos trascendentes, sus resultados jamás han sido significativos, por el

contrario, más bien se los tachó de frustrantes. Es que aunque la Constitución se esfuerce en no afectar el deslinde de competencias básicas del sistema republicano, diciendo que la Comisión no deberá interferir en el área de atribuciones de las otras funciones estatales, a la hora de los hechos, y por consecuencia de su naturaleza, se transita al borde de la transgresión del principio divisorio, con el riesgo de confusión del límite para actuar, y de los alcances que tendrá esa actuación de los legisladores. Entiendo que las conclusiones a las que arribe la Comisión tendrán luego su derivación, según las responsabilidades que surjan, que si son por ejemplo, de tipo penal, han de servir como material probatorio en el proceso respectivo, sin que de ningún modo impliquen de por sí una presunción de culpabilidad para los implicados. Por supuesto que la Comisión tampoco puede aplicar sanciones, ni (en consonancia con lo anterior) su trabajo reemplaza al necesario sumario previo a la declaración de responsabilidad administrativa (si se tratare de un empleado o funcionario público), ni al juicio político si la responsabilidad es política.

Las únicas sanciones que podrían otorgarse como atribución de la Comisión de fiscalización o investigación serían para los casos en que se entorpeciere el desarrollo de su tarea, pero no es de su competencia las penalidades definitivas, que le corresponderán al órgano pertinente, de acuerdo al ámbito de que se trate. De todos modos esto requiere de una norma reglamentaria, que es materia pendiente en nuestro ordenamiento.

b) LA INTERPELACIÓN: Con el apoyo de un tercio de los miembros presentes en la sesión donde se trate el tema, la Cámara puede formular un llamamiento a uno o más Ministros de la Función Ejecutiva, para que brinden las explicaciones y los informes que se estime conveniente requerirles. Los Ministros están obligados a concurrir, pero el Gobernador tiene a su vez la facultad de dispensarlos, concurriendo él personalmente en lugar de aquellos, actitud frente a la cual la Cámara nada puede intentar.

La interpelación tiene un temario en principio acotado, ya que en el momento de ser citados, los Ministros son notificados de los

puntos sobres los cuales han de informar; esto instaura una prerrogativa en su favor, con el objeto de que puedan munirse debidamente de todos los elementos que le permitan saciar los requerimientos de la Cámara. Por ende, los interpelados pueden permitir que sean requeridos de otros temas que en el acto aparezcan como relacionados, o en realidad hasta de cualquier tema que haga a su competencia, abriendo ilimitadamente el objeto de la interpelación. Lo mismo sucede con el plazo de la citación, que la Constitución fija en un mínimo de cuarenta y ocho horas de anticipación, lo que puede ser acortado a pedido o con la anuencia del funcionario del Ejecutivo.

La interpelación es ante la Cámara, reunida en sesión, lo que no obsta a que los Ministros, y cualquier funcionario político, puedan ser llamados ante una Comisión interna, con iguales finalidades. En este caso hasta podría ser sin temario previo, pero a diferencia de aquélla situación, aquí la concurrencia no es «institucionalmente» obligatoria, aún cuando resultare políticamente recomendable (a veces, dependiendo de las circunstancias), para el partido gobernante. Los Ministros a su vez, tienen la facultad de concurrir a una sesión de la Cámara y hasta de tomar parte en el debate, según lo autoriza al Art. 126° C.P., reformado en 2.002.

Puede decirse que la interpelación existió desde siempre en nuestra organización provincial, ya que está contemplada en la primera Carta Magna, que atribuye a la Cámara en su Art. 19° inc. 4), la facultad de llamar a su recinto al Secretario del Gobernador (único funcionario del Ejecutivo de figuración constitucional), cuando lo juzgue necesario; esta fórmula se repite en el Art. 38° de la Constitución de 1.865, ya mencionando a los Ministros, y se amplía en el Art. 62° de la de 1.909: «La Cámara puede llamar a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles los informes y explicaciones que estime convenientes, previa comunicación de los puntos a informar y éstos están obligados a concurrir y dar aquellos informes en sesión inmediata, si en la nota de aviso no se hubiere determinado la fecha. La Cámara por intermedio de sus Comisiones podrá también examinar el estado del tesoro público y pedir a los jefes de oficina de la Administración, los informes que crea necesarios y éstos están obligados a darlos en el tiempo que les sean exigidos, y exhibir sus libros y papeles a dichas Comisiones». La redacción es contundente; su última parte

se repitió en el Art. 77º de la Constitución de 1.949, que sin embargo establecía que era el Gobernador el interpelado, aunque le daba la opción de concurrir personalmente, o brindar el informe por escrito, o mandar a un ministro.

Otro procedimiento al que se apela con frecuencia es el de requerir informes a oficinas administrativas (incluso a órganos judiciales) a través de las denominadas Minutas de comunicación. Se trata de requerimientos concretos que deben evacuarse por escrito por parte del funcionario competente, sea en forma directa, o a través del Ejecutivo. La práctica es diferente según el criterio del gobernante de turno, que en ocasiones centraliza el envío y en otras deja a sus funcionarios contestar directamente. Pero no se ha regulado un trámite específico ni se ha previsto una sanción para el caso de no contestación de la Minuta. Ya vimos que incluso las Comisiones internas están facultadas para estos requerimientos (Art. 97º C.P. y Art. 58º del Regl. Int.).

c) EMITIR DECLARACIONES: Con el voto de una mayoría simple, la Cámara puede emitir pronunciamientos que no tengan fuerza de ley, sino que se trata de resoluciones y declaraciones. Las primeras están por lo general referidas a asuntos administrativos de carácter interno, mientras que las segundas suelen versar sobre cuestiones de contenido o carácter político, atinentes a los intereses generales de la Provincia o de la Nación.

La Cámara tiene la posibilidad de expresar su opinión, su pensamiento, sus anhelos, su crítica, respecto de cuestiones que resultan de importancia para los representantes del pueblo. Y no solo sobre acontecimientos provinciales o nacionales, sino también de carácter internacional.

d) EL DICTADO DE LAS LEYES: uno de sus atributos por excelencia, la Cámara tiene a su cargo el dictado de todas las leyes necesarias «para el ejercicio de las instituciones creadas por esta Constitución» reza el inciso 1º del Art. 102º C.P., «así como las relativas a todo asunto de interés público y general de la provincia». El poder reglamentario de las instituciones constitucionales queda entonces en

cabeza de la Legislatura provincial, con carácter privativo, lo que no impide que las cuestiones operativas puedan ser instrumentadas directamente por los órganos estatales autorizados.

Las leyes pueden tener su origen en proyectos presentados por los propios Diputados (individualmente o en conjunto), por el Gobernador de la Provincia, por el Tribunal Superior de Justicia o bien por el pueblo mismo, a través del procedimiento que ya vimos de la Iniciativa popular (Art. 81º C.P.). Si son impulsados por las Funciones Ejecutiva o Judicial (esta última en los casos contemplados en el Art. 140º inc. 6º C.P.), su fundamentación se expresa a través de un mensaje escrito, sin perjuicio de que sus titulares puedan concurrir y explicitar personalmente ante la Cámara sus motivaciones.

El Reglamento Interno prevé que ingresado un proyecto, si es de autoría de un Diputado, se remita a la Comisión pertinente, siempre que cuente con el apoyo al menos de otro Diputado más; sin ese apoyo, el proyecto se desecha de inmediato, y solo queda de él una mención en el acta. A la luz del texto constitucional, contenido en el Art. 103º, este procedimiento deviene contradictorio, pues si una ley puede tener origen en proyectos presentados individualmente por los Diputados, *para su tratamiento por la Cámara*, ésta tiene entonces el deber de considerarlo, y no puede permitirse un rechazo «in límine» («no será tomado en consideración» siquiera expresa el Art. 91º del Regl. Int.). La práctica parlamentaria felizmente ha sujetado este procedimiento solo para cuando se peticiona el ingreso o el ingreso más el tratamiento sobre tablas de un proyecto; de todos modos quién dispone es la Cámara.

Si hubiere alguna duda sobre cuál es la Comisión competente, lo decide de inmediato la Cámara, que incluso puede destinarlo a una Comisión especial que formará para el caso, si el asunto fuera difícil o de carácter indeterminado; si el proyecto se refiere a varios temas, de competencia de diferentes Comisiones, se tratará en reunión de las involucradas.

Se debe presentar en forma de proyecto de ley toda moción o proposición dirigida a crear, reformar, suspender o abolir una ley, institución, pena o regla general (Art. 84º R.I.), con la formalidad de que sea por escrito y firmado. Luego de presentado, no puede ser retirado, a menos que la Cámara lo autorice.

Los proyectos remitidos por el Ejecutivo son leídos y pasados sin más trámite a la Comisión respectiva (Art. 94º R.I.); igual

procedimiento habrá de seguirse con los remitidos por la Función Judicial, posibilidad que no prevé el Reglamento, anterior a la Constitución de 1.986 que nos rige.

Despachado el asunto por la Comisión, se trata por la Cámara, sosteniendo el debate el miembro designado como informante, sin perjuicio de la intervención que requiera cada Diputado. Hay dos clases de discusiones: en general, la que versa sobre el contenido conceptual del proyecto, «el asunto tomado en masa, o sobre la idea fundamental de él» (Art. 121º R.I.); y en particular, la que tiene lugar solo para el caso de aprobarse el proyecto en general, y donde se discute en detalle, artículo por artículo, y recayendo sucesivamente votación sobre cada uno.

Un voto sobre la mitad del número de Diputados concurrentes a la votación (no a la sesión), hace decisión, salvo los casos regidos de otra manera por la Constitución o el Reglamento, según el Art. 180º R.I. (se refiere a cuando se requieren mayorías calificadas). Ningún Diputado presente puede dejar de votar, o sea abstenerse, sin permiso de la Cámara.

Si un proyecto de ley fuera desechado en su totalidad por la Cámara, es decir si ésta lo trató y no aprobó nada de su contenido, éste no puede volver a tratarse durante ese período legislativo. Con esta fórmula se quiere evitar la repetición de discusiones sobre un mismo tema en su integridad, o sobre el núcleo conceptual de la materia en debate. Por ello, si se insistiera con otro proyecto donde el concepto es idéntico, pero su nueva presentación contiene variantes formales o accesorias, corresponderá asimismo el rechazo, porque ya la Legislatura se habrá expedido sobre la cuestión. Claro que este tipo de situaciones debe ser analizado cuidadosamente, pues puede tratarse de casos en que la negativa a aprobar el proyecto presentado se funde en cuestiones accesorias que por su magnitud o su trascendencia entorpecen la viabilidad de la iniciativa, cuya esencia no es desaprobada. Si una nueva presentación eliminara estos elementos perturbadores de modo tal que signifiquen una modificación importante al proyecto originario, podría encontrar un canal de tratamiento y aprobación, pues se trataría en realidad de un proyecto diferente, aunque persiguiera el mismo objeto del anterior. Entiendo para la exégesis del texto, que la intención del Constituyente ha sido como dije, evitar la repetición estéril de discusiones, pero de ningún modo coartar la iniciativa para obtener

un pronunciamiento con fuerza de ley, y si la cuestión llegara a necesitar una definición, debe estarse por la interpretación que resulte más favorable a la canalización de un nuevo tratamiento parlamentario.

Si el proyecto fue sancionado y luego vetado en todo o en parte por el Ejecutivo, vuelve a la Cámara, que tiene la facultad (en realidad, el deber) de volver a tratarlo y adoptar a su respecto una decisión definitiva. Esta puede ser la de insistir con lo que originariamente se sancionó, para lo cual se demanda el voto de dos tercios de los miembros presentes, lo que completa el trámite de sanción impidiendo una nueva revisión por el Gobernador, que tiene el deber de promulgarla. Si esa mayoría calificada no se obtuviera, implica la aceptación de la decisión del Ejecutivo y la cuestión no puede volver a tratarse en ese período legislativo. El instrumento a través del cual se manifiesta la voluntad del legislador no es aquí una ley, sino un Decreto de Cámara (aunque sucede muchas veces que esa voluntad se manifiesta de un modo tácito, ya que nada se decide sobre el veto, como lo veremos enseguida).

Puede suceder que al vetar, el Gobernador haya producido también modificaciones al proyecto sancionado. Esta es una variante expresamente contenida en nuestro derecho público, en el Art. 104º C.P. que estamos estudiando. Estas modificaciones requieren lógicamente de la aprobación de la Cámara, pero bastará para ella el voto mayoritario; si éste no se logra, las reformas se consideran no aceptadas y la cuestión no puede volver a tratarse en el año.

La práctica muestra que hay una gran cantidad de proyectos vetados que no son tratados por la Cámara. La sistemática de la Constitución contempla el rechazo del veto (insistencia) o su aceptación por voluntad mayoritaria o por no conseguir el mínimo exigido para insistir, caso en el cual no se vuelve a tratar el tema en ese año legislativo, pero ni el texto supremo ni el Reglamento Interno contienen referencia a lo que sucede con los proyectos sancionados y vetados. En principio, obviamente, no generan consecuencia alguna en el orden institucional, pero una cuestión que se suscita es si, en un período legislativo distinto a aquél en que se produjo la sanción y el veto, puede la Cámara retomar el tema y definir la aceptación o el rechazo de la observación. Es decir, *si hay un tiempo perentorio para el*

tratamiento del veto. Al no estar regulado, opino que la solución queda librada al criterio político de la Legislatura. Nada impide que un proyecto vetado sea tratado por la Cámara un buen lapso después del pronunciamiento del Ejecutivo (que para tener validez, debe haberse producido e informado a la Cámara en tiempo útil), incluso fuera del período legislativo en que el veto tuvo entrada. Pero por supuesto, un adecuado funcionamiento de la mecánica institucional exige el tratamiento en forma oportuna, o razonablemente aceptable. Una regla que podría adoptarse es justamente que el tratamiento se efectúe dentro del período en que ingresó el veto.

Algunas Constituciones provinciales prevén trámites especiales para la sanción de proyectos de urgente tratamiento. Así lo hace por ej. San Luis, cuyo Art. 138º expresa que: «En cualquier período de sesiones, el Poder Ejecutivo puede enviar a la Legislatura proyectos con pedido de urgente o muy urgente tratamiento. Los primeros deben ser considerados dentro de los sesenta días de su recepción por la Legislatura, correspondiendo la mitad de tal plazo para que se expida cada Cámara. Para la consideración y resolución de los proyectos de muy urgente tratamiento, la Legislatura tiene treinta días corridos contados desde su recepción, de los cuales corresponden quince días para cada una de las Cámaras. Estos plazos pueden ser ampliados hasta en cinco días por cada Cámara, requiriéndose para ello el voto favorable de la mayoría de sus miembros. La solicitud de tratamiento urgente o muy urgente de un proyecto, puede ser hecha después de su remisión a la Legislatura y en cualquier etapa de su trámite, aún cuando ésta esté tratando o tenga pendiente el tratamiento de su veto total o parcial por el Poder Ejecutivo. Se tienen por aprobados todos los proyectos a los que se le hubiere impuesto cualquiera de los trámites de urgencia previstos por este artículo y que no sean expresamente considerados y resueltos dentro de los plazos establecidos. Por el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de las Cámaras puede cambiarse la calificación de trámite urgente a muy urgente y viceversa. Por idéntica mayoría pueden ser dejados sin efecto tal tipo de trámites, en cuyo caso se aplica a los proyectos el trámite ordinario. No puede darse ninguno de los trámites previstos en este artículo al proyecto de Ley de Presupuesto.» En igual sentido Tierra del Fuego, en su Art. 111º. Este instituto ha encontrado previsión, dentro de nuestro derecho público, en la Ley Orgánica Municipal Transitoria, Art. 99º.

La Constitución de San Juan hace una calificación de las leyes en su Art. 156º: «Las leyes pueden ser: 1) *Decisorias*, aquellas que son dictadas como decisiones legislativas para generar diversas posiciones de gobierno dirigidas a la satisfacción del bien común. Las decisiones legislativas se adoptan según el trámite ordinario previsto para la sanción de las leyes, con los dos tercios de votos de los miembros presentes y no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo. 2) *De base o programas legislativos*, son aquellas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación técnica reglamentaria. Las leyes de base están sujetas al trámite ordinario de formación legislativa establecido en esta Constitución. 3) *Técnicas o reglamentarias*, son aquellas dirigidas a regular en detalle el ejercicio de los derechos, la labor de gobierno o la legislación prevista en el apartado anterior. Esta legislación puede ser dictada por el Poder Ejecutivo quedando sujeta al trámite de aprobación ficta por parte de la Cámara de Diputados según las disposiciones de esta Constitución. 4) *Medidas*, son aquellas dirigidas a resolver o disponer sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo, las cuales son aprobadas por el trámite abreviado en el seno de las comisiones internas de la Cámara. Cuando este tipo de leyes implican un acto de control, no pueden ser objeto de veto por el Poder Ejecutivo.»

e) LA CREACIÓN DE IMPUESTOS: La Legislatura es la única autorizada a «establecer tributos para la formación del tesoro provincial» (Art. 102º inc. 2º C.P.). Se usa la expresión genérica, que incluye a todas las contribuciones, prestaciones dinerarias obligatorias, exigidas por el Estado con carácter general. Las provincias se reservaron, en la organización nacional, la exclusividad para los impuestos directos, y dejaron a los indirectos como facultad concurrente. La reforma de 1.994 ordenó el régimen de coparticipación de todos ellos (sin quitar la excepcionalidad a los impuestos directos nacionales). Aunque esta clasificación conceptual resulte cada vez más difusa, lo cierto es que los impuestos siguen siendo la principal fuente de cobertura de los gastos públicos. En nuestra Provincia, como ya lo viéramos, rige como marco el Código Tributario, texto ordenado por Ley Nº 6.402 (con origen en un Decreto Ley de 1.981, que llevó el Nº 4.040).

Anualmente, la ley impositiva fija las alícuotas y condiciones de pago de cada impuesto (cuotas, moratorias, etc.).

f) **SANCIÓN DEL PRESUPUESTO:** Como ya lo viéramos al tratar el Art. 73º C.P., la Cámara fija, mediante la sanción de una ley, cual será el presupuesto anual de recursos y gastos con que cuenta la Provincia para el año calendario siguiente, y al que deberá sujetarse la función administradora. En este tercer inciso del Art. 102º C.P., se autoriza la implementación de presupuestos plurianuales, siempre que se formulen en base a ejercicios anuales y que la cantidad de años que abarquen no exceda el período del mandato del Gobernador que lo propuso. Esta limitación, de una gran lucidez política, procura evitar que una administración comprometa los fondos públicos de la siguiente. Sin embargo, un frecuente quebrantamiento para esta regla parecería producirse cuando se toman créditos a largo plazo, cuyos servicios por ende, afectarán las finanzas de gobiernos siguientes. Por ello esta modalidad de obtención de recursos debe manejarse con una gran madurez, con visión de futuro, atendiendo por sobre todo el interés del Estado, más allá de las necesidades coyunturales del momento. Y por eso también resulta loable la exigencia de una mayoría calificada en la Cámara para aprobar el endeudamiento (Art. 73º C.P. último párrafo).

g) **LA APROBACIÓN DE LAS CUENTAS:** La rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto, ante la Cámara, es un deber impuesto al Gobernador en el inciso 4º del Art. 102º C.P., que debería cumplimentar hasta finalizado el mes de junio de cada año, respecto del ejercicio anterior. A partir de la presentación de las «cuentas de inversión» efectuada por el Gobernador, esta norma le da un plazo de noventa días a la Legislatura para aprobar, rechazar u observar la rendición. Este dispositivo es de larga data en nuestra historia constitucional, ya que aparece desde la primera Carta magna, como atribución de la Cámara: «recibir, aprobar y desechar las cuentas de los gastos públicos de la Provincia» (Art. 19º inc. 16º), se repite el texto en 1.865 y en las Constituciones siguientes. Sin embargo, esta rendición general, que como atribución para el Parlamento y como obligación para el órgano administrador, se ha mantenido por el Constituyente de 1.986, ha caído en la práctica en desuso, a raíz de la asunción de la tarea de contralor por parte de otro órgano con rango

constitucional, también otorgado en 1.986, el Tribunal de Cuentas. Pero no debe confundirse la situación, ni derivar que se trata de una redundancia o menos de una incongruencia. Esta obligación de presentar las cuentas de inversión, es de carácter político, mientras que las reguladas en torno al organismo de contralor conllevan la auscultación de la responsabilidad administrativa, civil y hasta penal que asume un funcionario público al manejar fondos del Estado. El estudio minucioso de la rendición presentada es trabajo del Tribunal de Cuentas (examen jurídico-legal), el análisis político en general, de los representantes del pueblo. Las consecuencias son también de índole diferente, para la desaprobación.

h) EL MANEJO DE LA TIERRA. Corresponde a la Legislatura dictar normas generales que regulen la manera como se habrán de administrar y/o enajenar los inmuebles que son de propiedad del Estado, tanto los de dominio público como privado. Debe entenderse esta facultad como la de determinar, en un ordenamiento con fuerza de ley, y por lo tanto genérico, cuales serán los mecanismos o procedimientos a llevarse a cabo, y quién resultará la autoridad de aplicación. Pero no significa que la Cámara deba necesariamente intervenir en cada trámite de administración o de disposición de cada terreno estatal, sino como lo dijimos, que delega en la autoridad ejecutiva tal tarea, excepto una expresamente regulada: la cesión de tierras fiscales con el objeto de utilidad social expresamente determinada. Si bien el texto no es preciso al utilizar el vocablo «cesión», teniendo en cuenta el contexto y la finalidad que se persigue, puede deducirse que se tratará de cesiones con carácter gratuito (gratuidad que no impide que se impongan cargos u obligaciones concomitantes). Para estas situaciones el inc. 5º del Art. 102 C.P. exige una mayoría calificada: los dos tercios de los votos de los miembros de la Cámara. A contrario sensu, jamás la autoridad ejecutiva podrá efectuar por sí actos de disposición a título gratuito. Y como requisito ínsito para el legislador, estas situaciones solo pueden tener lugar si se persigue una utilidad social, que debe hacerse explícita y calificarse como tal; esto por oposición a que se enajene a título gratuito para emprendimientos personales o individuales.

La autoridad administrativa encargada del manejo de la tierra recae a la fecha en las Administraciones de Bienes Fiscales y de Tierras, dependiendo de esta última el Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas.

i) **AUTORIZAR EL ENDEUDAMIENTO DE LA PROVINCIA.** En dos de sus normas la Constitución hace recaer en la Cámara de Diputados el poder de decidir el endeudamiento, sea en forma de empréstito, generación de títulos de la deuda pública o cualquier operación de crédito. Pero en una aparente contradicción, el inc. 6º del Art. 102º habla del tema en forma general, sin requerir mayorías calificadas para que se otorgue la autorización al Gobernador para formalizar la operatoria, mientras que el último párrafo del Art. 73º exige dos tercios de los miembros presentes para cuando el objeto del préstamo sea el financiamiento de la deuda pública o del déficit presupuestario, o bien se destine «al desarrollo provincial». Es esta última expresión la que genera confusiones, por su vaguedad (entiéndase bien este término, por la amplitud de situaciones que pueden caber en su ámbito descriptivo). Porque con la reforma de 1.998, que introdujo la última parte al Art. 73º, podría fijarse una hermenéutica de las normas constitucionales que exprese que, para los casos comunes en que se autoriza un endeudamiento, la decisión de la Cámara no requiere una mayoría especial, sino solo para cuando se trata de financiar la deuda pública o el déficit presupuestario. ¿Pero como diferenciar cuando se trata o no de operatorias destinadas al desarrollo provincial? Podría decirse que esta expresión quiere graficar a los créditos destinados a la inversión productiva (sea para la adquisición de maquinarias, tecnología, know how, etc.), pero ¿cómo sustraerse a la tentación de alegar que todo crédito (excepto los destinados a cubrir deudas) tienen como objetivo el desarrollo, y que por tanto para toda autorización se requieren dos tercios de los presentes en la votación? El «con arreglo a lo dispuesto por esta Constitución» con que remata el inciso 6º también puede llevar a decir que siempre deben cumplimentarse las exigencias del Art. 73º. Ya hemos dicho que este dispositivo es loable, puesto que (dependiendo por cierto de la envergadura de las operaciones, que no suelen ser menores) casi

siempre se están comprometiendo ejercicios presupuestarios posteriores, incluso más allá del límite del mandato del Gobernador que propicia la toma del préstamo.

j) LA CREACIÓN DE BANCOS OFICIALES. Corresponde a la Cámara de Diputados crear y suprimir bancos oficiales, así como legislar sobre el régimen bancario y crediticio con que estas instituciones habrán de manejarse, siempre que no se invada de este modo la competencia de la autoridad pertinente en el orden nacional (otorgada por el Art. 75° inc. 12° C.N.). Esta regulación local estará dirigida a fijar la política que el banco deberá seguir, por ejemplo, para el otorgamiento de créditos, las instituciones con que podrá operar o relacionarse, o hacia quién orientará su actividad con carácter preferencial (vgr. el sector ganadero). En la actualidad no hay bancos oficiales en la Provincia, habiéndose suprimido el existente en el año 1.991. Tampoco existen instituciones crediticias con fines de lucro de carácter oficial, canalizándose toda la operatoria de asistencia económica a empresas o instituciones que el Estado desea instrumentar, a través de programas gubernamentales, algunos autorizados específicamente por la Legislatura, y otros en forma genérica, por el presupuesto.

En el Art. 57° de la Constitución de 1.865 encontramos el primer antecedente, ya que se establece como atribución de la Legislatura «establecer bancos de depósitos y descuentos y de emisión, con permiso del Congreso Nacional», y en el Art. 65° inc. 6° de la de 1.909, la de «organizar el crédito público y establecer bancos o fomentar el establecimiento de los mismos, así como de otras instituciones de crédito útiles a la Provincia».

k) LA CREACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO. El Art. 102° C.P. en su inciso 8° autoriza a la Cámara a crear o suprimir cargos o empleos públicos (de aquellos de los que no se habla específicamente en algún otro tramo de su contenido), determinando sus atribuciones y responsabilidades. Esta es otra de las facultades sobre las cuales la Función Legislativa detenta el poder originario, cuyo ejercicio luego

delega, en este caso, tanto en los titulares de la Función Ejecutiva como Judicial. El Constituyente ha querido que sea el Parlamento quién decida sobre el gasto global que se generará con el empleo público en la Provincia, dejando a criterio de los administradores la decisión puntual sobre cantidad de empleados o funcionarios públicos (es decir de colaboradores) que resultarán necesarios para el desempeño de una tarea estatal. Así se han dictado las leyes de estructura orgánica de la Función Judicial (Nº 2.425, con numerosas reformas), que fija la cantidad de magistrados, secretarías y prosecretarías que habrá en cada circunscripción judicial, pero será facultad del Tribunal Superior decidir cuantos empleados se requieren para cumplir el cometido del órgano público. Lo mismo ocurre con la Ley de Ministerios (Nº 7.632), que organiza el grupo de colaboradores inmediatos del Ejecutivo (Ministros, secretarios, subsecretarios, administradores), pero deja librado al máximo responsable institucional designar al resto del personal (directores y hasta empleados). El límite del gasto es el que fija la Legislatura, con la sanción del presupuesto.

De todos modos, sería necio dejar de reconocer que las sucesivas administraciones (de las tres funciones estatales) han quebrantado continuamente este esquema, obligando a reformulaciones presupuestarias para atender el mayor gasto derivado de incontenibles manías designatorias de personal, superando ampliamente las reales demandas en orden a la competencia del órgano que recibía más trabajadores, o del volumen de tareas del mismo. Es decir que se invertía el orden lógico normado, en lugar de preverse primero una partida presupuestaria para atender un nuevo gasto en personal, que así aparecería como programado y fundamentado, aquí primero se designaba empleados y luego se acudía ante la Cámara reclamando partidas para pagarle. Procesos abiertamente inconstitucionales en vista del segundo párrafo del Art. 73º. Una gran madurez republicana implicó la inclusión de una cláusula limitatoria en la ley de presupuesto (que se viene repitiendo desde hace varios años), por la cual se da de baja en forma automática toda vacante no cubierta, prohibiéndose en todas las Funciones del Estado toda designación, a excepción de profesionales de salud, cargos docentes y personal de las fuerzas armadas.

Una frase a la que continuamente apelaba la mediocridad dirigencial que caracterizó en una época al Partido Justicialista, gobernante en nuestra provincia desde el retorno de la democracia en 1.983 y con cuya ideología me siento identificado, era «gobernar es dar trabajo», queriendo parafrasear al general Perón, quién en realidad había dicho «en este país, gobernar es *crear* trabajo». La distancia entre ambos dichos es tan grande, y tan burda la alusión al ex - Presidente, que siempre me ha resultado irritativa. El tema no es menor, si se observan las derivaciones de tanta irresponsabilidad política (que compartieron en cada oportunidad y espacio que les fue posible, los dirigentes de la oposición) que sufre ahora nuestra Provincia. No solo que la mayor fuente de empleo es el propio Estado, lo que no es malo en sí mismo, sino en cuanto implica que la inmensamente mayor proporción de nuestro gasto se hace en sueldos en lugar de inversiones productivas, infraestructura o provisión de insumos para la tarea pública, sino que está adentrado en nuestra gente que es el Estado quién tiene el deber de proveerle un empleo. Y un político es bueno si «le dio un puesto a mi hijo», pero no si explicó a la población que el Estado no puede albergar a más empleados.

l) LA EXPROPIACIÓN. El primer paso de la expropiación corresponde a la Legislatura, con el dictado de la pertinente ley que declare la utilidad pública o el interés general, al mismo tiempo que determine los fondos con que habrá de afrontarse la indemnización correspondiente, tal como reza el inc. 9º del Art. 102º C.P; sin embargo, la Ley que completa el compendio normativo, que lleva el N° 4.611 es previa a la nueva Constitución, aunque teniendo el instituto una similar configuración en cuanto a sus pilares fundamentales (ajustándose a los parámetros del Art. 17º de la Constitución nacional), dados por anteriores textos magnos, los preceptos de la ley no han resultado incongruentes con la Carta magna hoy en vigencia.

Ya en la Constitución de 1.855 se establecía como atribución de la Cámara «calificar los casos en que la utilidad pública hace necesaria una enajenación forzosa» (Art. 19º inc. 10º), cambiándose esta última expresión por la de expropiación, en 1.865 (Art. 43º). La Constitución de González es mucho más

precisa, en el inc. 15° del Art. 65°, ya que señala que la indemnización debe ser previa (aditamento que no contiene el texto vigente actual), y que solo la justicia ordinaria «podrá dar por aceptado su precio rehusado por el dueño de la cosa expropiada».

La utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea natural o espiritual, dice el Art. 1° de la Ley N° 4.611, y debe hacerse con relación a bienes determinados. Esta calificación, acto eminentemente político, no es susceptible de revisión judicial, salvo que se encubra con ella una causa o un fin totalmente distinto.⁴ En la ley declarativa de la utilidad pública se debe indicar el destino que se dará al bien, además de la imputación presupuestaria de las sumas a abonarse en concepto indemnizatorio.

Nadie más que el Estado provincial está capacitado para expropiar, y en tal carácter se lo conoce como sujeto directo y originario de la expropiación, pero después de haber declarado la utilidad pública, puede dejar actuar *por delegación* a otros entes, que pasarán a denominarse sujetos activos, y que podrán ser las municipalidades, las entidades autárquicas o las empresas estatales, en cuanto estén facultadas por sus respectivas leyes orgánicas. En este marco, o para posibilitar el mismo, es que el inciso que estudiamos hace referencia a leyes generales o especiales. Serán especiales aquellas que fijen cual es el bien, totalmente individualizado, mientras que en los casos de calificación genérica, el sujeto expropiante individualizará los bienes requeridos a los fines de la ley, mediante estudios, planos e informes técnicos que podrá acompañar recién en el momento de efectivizar la desposesión. Como resguardo, el Art. 3° de la norma reglamentaria exige que si la declaración genérica se refiere a inmuebles, se especifiquen claramente las áreas o zonas comprendidas. El sujeto activo es el obligado a abonar el valor indemnizatorio.

Pueden expropiarse todos los bienes convenientes o necesarios para el cumplimiento de una finalidad pública, cualquiera sea su

4. Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, op. cit., pág. 301, Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1.980, T. IV, pág. 180.

naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o privado, incluso puede tratarse de bienes afectados a servicios públicos. Las provincias pueden expropiar bienes del dominio público del Estado federal ubicados en sus territorios, cuando se trata de satisfacer un interés local vital que prevalece sobre los fines de la Confederación.⁵ Si la expropiación es parcial y la parte remanente deviene inútil, el sujeto pasivo puede exigir que se haga sobre la totalidad del bien.

La indemnización solo comprende el valor objetivo del bien y en su caso los daños derivados en forma directa e inmediata de la expropiación. No se toman en cuenta valores afectivos ni ganancias hipotéticas. El valor de los bienes debe estimarse sin tener presente las razones que motivaron este asunto.

La Ley N° 4.611 ha previsto también ciertas «modalidades» como la Expropiación de Urgencia y la de Emergencia, además de los institutos comunes como la expropiación inversa (es el sujeto pasivo quién promueve el juicio, cuando el expropiante tomó posesión del bien sin su consentimiento; o cuando no se hubiese promovido el juicio de expropiación en el plazo acordado o dentro de los tres meses de la toma de posesión consentida, o no consentida por ser casos de urgencia o de emergencia); el abandono (que se produce a los dos años de sancionada la ley sin que el expropiante agilice el trámite administrativo ni promueva el judicial; cinco años si la enumeración de los bienes es genérica, no rigiendo plazos para cuando se trate de ensanchamiento o rectificaciones de calles y el sujeto activo sea un municipio); la acción de retrocesión (cuando transcurridos cinco años desde la desposesión no se le haya dado al bien el destino previsto, o cuando el destino dado sea distinto) y la ocupación temporánea (cuando por razones de utilidad pública fuere necesario el uso transitorio de un bien o cosa determinado, mueble o inmueble).

m) LAS CUESTIONES LIMÍTROFES INTERNAS: Nuestra Provincia contiene una división político-administrativa interna en Departamentos, como se establece en el Art. 6° C.P. y cuya extensión

5. Marienhoff, *Tratado del Dominio Público*, pág. 261-65.

territorial es coincidente con la de los municipios (Art. 155^o bis C.P.). En consecuencia, tenemos tantos municipios como Departamentos. El inc. 10^o del Art. 102^o C.P. autoriza a la Legislatura a establecer o modificar las divisiones departamentales, *conforme a lo establecido en esta Constitución*, es decir al procedimiento que ya se normara en el Art. 6^o, comentado oportunamente. Ahora, a falta de una regulación específica para proceder en caso de originarse un nuevo conflicto, y si no se lograre el consenso popular por medio de la Consulta, entiendo que la cuestión se convertirá en justiciable, y de competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior (Art. 141^o inc. 2^o C.P.). Es decir que, si bien la Legislatura puede establecer o modificar los límites departamentales, se trata de una atribución muy acotada, supeditada al consentimiento de la población de los Departamentos en conflicto, expresada en un acto electoral, inteligencia correcta del Art. 6^o, que no pide solamente la Consulta sino la aprobación popular de la iniciativa reformadora.

n) AMNISTÍAS. La Cámara está autorizada para conceder amnistías, siempre que sean de carácter general, es decir para la universalidad de personas relacionadas con el hecho histórico respecto del cual se acuerda. Los alcances de esa amnistía o la naturaleza misma de ella, se circunscribe al ámbito político. Jamás podría aceptarse que una Legislatura de provincia tenga el poder de decidir que determinados delitos cometidos dentro de su territorio habrán de sustraerse de la potestad jurisdiccional. La materia penal está delegada; el Congreso puede disponer sobre casos delictivos y sus consecuencias (vgr. Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida), pero no así las Provincias, que carecen de competencia para este «perdón generalizado y por adelantado» (al juicio que correspondería o a sus results), para este pase al olvido, o «borrón y cuenta nueva» al decir popular, que implica una amnistía.

Por ende la facultad otorgada por el Art. 102^o inc. 11^o C.P. se restringe a los denominados «delitos políticos», o mejor dicho a las cuestiones políticas que no lleguen a constituir una tipología delictiva penal, como los regulados en el Art. 12^o C.P. (dejando de lado otras clases de responsabilidades, por las que se deberá responder), para

evitar por ejemplo la aplicación de la sanción establecida en el Art. 14º C.P. En nuestro primer texto constitucional que se aborda el tema, la C.P. de 1.909, se aclara que la amnistía se acuerda por delitos de rebelión o sedición de carácter local, no pudiendo alcanzar a los delitos comunes que se cometieren conjuntamente. Es decir que, si bien se hacía alusión a hechos tipificados como delitos por el Código penal, se limitaba la atribución de amnistiar a aquellos que tenían un indubitable contenido político, dejando expresamente de lado los «delitos comunes». Esa fórmula se repite en la Constitución de 1.949, pero es felizmente dejada de lado en 1.986, lo que acentúa nuestra inteligencia sobre los alcances del instituto.

ñ) EL ANÁLISIS DE LOS PACTOS. Si bien reposa en el Gobernador, en cuanto representante legal del Estado (Art. 123º C.P.), la facultad de celebrar convenios o tratados con otros Estados y/o con otras personas u organismos, para que logre virtualidad jurídica en cuanto formador de la responsabilidad de la Provincia, es necesario que el acto del Gobernador adquiera completitud, con la aprobación por la Cámara de Diputados del acuerdo suscripto. Ya vimos que el Constituyente reivindica la potestad de la Provincia de gestionar todas las acciones conducentes a su prosperidad, realizando para ello los contactos, convenios y actos que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, tanto a nivel nacional como internacional, Arts. 16º y 17º C.P., gestiones que por supuesto le tocará realizar al Gobernador o funcionarios de su dependencia (suele estilarse el acompañamiento de legisladores, pero quienes llevan adelante las negociaciones y trámites son las autoridades ejecutivas); más en la aprobación o rechazo de lo convenido la última palabra es de la Cámara, según el inc. 12º del Art. 102º C.P.

Claro que el ámbito de aplicación de este mecanismo puede verse reducido, en razón de la delegación que por ley la Cámara efectúa al Ejecutivo, para el normal ejercicio de su función administradora. Facultad que las leyes de Ministerios suelen extender a Ministros y Secretarios de dependencia directa del Gobernador. En este orden, se podrán celebrar contratos de trabajo, adquisición de bienes, arrendamientos, etc., es decir todo lo conducente al común desempeño

de un área. En lo que no se haya emitido una autorización legal genérica, habrá de estarse a la intervención del Parlamento para la completitud del acto.

En nuestra primigenia Carta magna, se prohibía a la Legislatura celebrar «tratados parciales de carácter político» (Art. 20º inc. 1º), grave preocupación del momento, cuando se salía de feroces luchas intestinas entre grupos de Provincias aliadas; la C.P. de 1.865 permitía «celebrar tratados parciales con otras provincias, para fines de administración de justicia, de interés económico y trabajos de pública utilidad» (Art. 48º), texto similar al del inc. 9º del Art. 65º de 1.909, que agregaba una singularidad sobre los tratados que el Poder Ejecutivo celebrare con otras provincias: «no pudiendo aceptar la creación de tribunales interprovinciales que importen la supresión del Superior Tribunal de Justicia creado por esta Constitución como Poder Judicial de la provincia», lo que denota una iniciativa en tal sentido, fuertemente cuestionada por el Constituyente.

o) EL JURAMENTO Y LA RENUNCIA DEL GOBERNADOR: Aunque ya nada tenga que ver con su elección, la Cámara se ha guardado la llave que abrirá la gestión de un nuevo período gubernamental: recibir el juramento al Gobernador y Vicegobernador (Art. 102º inc. 13º C.P.). Es un acto trascendente, que excede la mera formalidad, pues a su falta, por más que haya sido consagrado por la autoridad electoral, el Gobernador no puede comenzar a ejercer su función. Es usual que este acto se realice fuera del recinto diario legislativo, para posibilitar la asistencia de la mayor cantidad de público, por lo que la Cámara se constituye en el lugar que se designe.

Pero la Legislatura ha perdido la exclusividad para esta tarea, pues *en su defecto*, puede asumirla el Tribunal Superior de Justicia (Art. 118º C.P.). Lo que sí le es privativo, desde siempre, es la consideración de la renuncia que presente conjunta o individualmente la fórmula gobernante. Para la presentación no se ha previsto formalidad alguna, como tampoco se exige una mayoría especial para la decisión a adoptar. Sus precedentes los encontramos en el Art. 19º inc. 18º de 1.855, Art. 50º de 1.865, Art. 65º inc. 19º de 1.909 y Art. 80º inc. 19º en la C.P. de 1.949.

p) LA AUTORIZACIÓN PARA LA AUSENCIA. Viejo resabio de nuestros textos magnos, que no permitían que el Gobernador abandone la Provincia sin autorización de la Cámara. Ni siquiera que abandone la Capital, decía la C.P. de 1.855, sino solo por «el tiempo preciso que el servicio público a que fuere destinado lo demande» (Art. 19º inc. 19º), flexibilizándose en las redacciones posteriores por cuanto abarcaba solo a la salida de la Provincia (cualquiera sea el fin, aún particular), aunque sin prescribir lapsos de tiempo, por lo que se entiende que la autorización era precisa aunque sea por un día. Hasta en la Constitución de mediados del siglo pasado se mantenía esta rigidez. Evidentemente los tiempos han cambiado, la agilidad de los medios de comunicación y la constante necesidad de gestionar ante el poder central, como de relacionarse con otros Estados u organismos incluso internacionales, torna anacrónica aquella limitación al titular del Ejecutivo para abandonar la Provincia, que se mantiene únicamente para cuando deba hacerlo por un período prolongado de *más* de treinta días, inc. 14º del Art. 102º C.P. La norma habla de conceder o denegar la *licencia* al Gobernador o al Vicegobernador, pero no se refiere al instituto de raigambre laboral, sino que se usa el término como sinónimo de venia o consentimiento.

Esta interpretación nos permite apreciar que no se ha previsto el caso de que el Gobernador solicite licencia, por ejemplo, por enfermedad, o cualquiera otra razón, aún cuando no debiera ausentarse del territorio provincial, cuestión que por la facultad otorgada respecto de la renuncia, y por los antecedentes históricos, resulta claro que debe tratarla también la Cámara.

q) LOS NOMBRAMIENTOS. En algunos casos en forma directa y en otros indirecta, prestando su acuerdo, la Cámara interviene en el nombramiento de funcionarios con rango constitucional para los que está previsto este mecanismo de designación. Designa a todos los magistrados y miembros del Ministerio público (Art. 136º C.P.), al Defensor del Pueblo (Art. 144º C.P.) y a los miembros del Tribunal de Cuentas (Art. 148º C.P.) y presta acuerdo para la designación por el Gobernador del Fiscal de Estado (Art. 146º C.P.), así como para otros funcionarios sin raigambre constitucional como los representantes

estatales ante diversos organismos. Si entrado a la Cámara un pedido de acuerdo ésta no se expide sobre el mismo en un término de treinta días (que a falta de especificación se entienden corridos), se considera prestado. Si por el contrario el acuerdo no se produce, corresponderá al Ejecutivo proponer diverso candidato. Sobre estas facultades se expiden los incisos 15º y 16º del Art. 102º C.P.

r) INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS. La autonomía institucional y política de nuestros municipios no reconoce limitación alguna que pudiese establecerse por ley o por una autoridad. Sin embargo, la Cámara tiene la atribución de disponer por ley su intervención, si concurrieren las causales del Art. 159º C.P., y siempre que se cuente con el voto de un mínimo de dos tercios *de la totalidad* de sus miembros, según el inc. 18º del Art. 102º C.P. Fue necesario puntualizar que la mayoría a la que referían conjuntamente ambas normas citadas era sobre la totalidad de integrantes de la Cámara, a raíz de enojosas situaciones y diversidades interpretativas a la hora de disponer la medida institucional más grave, que es la intervención. La reforma del inciso se realizó en 2.002. Resaltamos en el debate que el nuevo texto, además de otorgar claridad a la norma, refuerza la autonomía municipal, porque para su intervención va a ser necesario un consenso muy alto en la Cámara.

s) LA ORGANIZACIÓN NORMATIVA INTERNA: Corresponde a la Cámara de Diputados el dictado de las todas las leyes que, sin intromisión en las materias delegadas al gobierno federal, resulten necesarias para la organización institucional de la Provincia. El inc. 19º del Art. 102º C.P. enumera a título ejemplificativo el Código rural, que lleva el número de Ley 628 y fue sancionado en el año 1.933, recientemente modificado en gran parte por la Ley Nº 7.389; las leyes de procedimientos judiciales, entre las que se destacan el Código de Procedimientos Civiles (Ley Nº 3.372, del año 1.972 y en vigencia desde el 1º de febrero del año siguiente, luego varias veces modificada, aunque jamás en lo sustancial), el Código Procesal Penal (Ley Nº 1.574, del año 1.950, que también reconoce modificaciones), y las que regulan el proceso contencioso-administrativo (Ley Nº 1.005,

de 1.946) y el proceso ante el fuero laboral (Ley N° 5.764, de 1.992). La norma que comentamos también hace referencia al código electoral, que ha sido sancionado por Ley N° 5.139, a fines de 1.988 y en vigencia desde el año siguiente, no sin intermitencias (sus modificaciones actualmente vigentes más importantes están dadas por las Leyes N° 6.064, en lo subsistente; N° 7.099, de lemas y N° 7.459, sobre distritos electorales y cantidad de Diputados por Departamento); otros códigos de importancia son los relacionados con el medio ambiente, como las Leyes N° 7.138 y 7.371.

Fuera de la enumeración del texto constitucional, pueden citarse como cuerpos normativos importantes para nuestra organización institucional (con el sumo riesgo de omisiones), las siguientes: el Código de Procedimientos administrativos (Ley N° 4.044), la ley del Personal de la Administración Pública (N° 3.870), las leyes orgánicas de diversos organismos estatales (como las de la A.P.O.S., N° 5.348, de la Policía de la Provincia, N° 6.943, del Servicio Penitenciario Provincial, N° 4.880, etc.). Algunas otras son mencionadas al desarrollar diversos temas de esta obra.

Ya el Art. 19° inc. 5° de la C.P. de 1.855 autorizaba, a la vez que responsabilizaba, a la Cámara a «expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Provincial», mandamiento que se mantuvo en nuestros textos magnos, lo que denota la voluntad de que sea el Parlamento el que introduzca al universo jurídico local nuestras normas fundamentales.

Entre esas normas fundamentales se encuentran también las relacionadas con la materia educativa, por el último inciso (22°) del Art. 102° C.P., donde se observa la preocupación del Constituyente para que este tema, esencial para el futuro de nuestro pueblo, sea debatido y decidido en cuanto a sus principios y sus lineamientos rectores no solo por las autoridades que ejecutan la enseñanza, sino por los más altos niveles institucionales de la Provincia. En consecuencia, se han dictado las Leyes N° 6.660 (Ley provincial de Educación), N° 6.783 (Instituto Superior de Formación Técnica), N° 5.289 (Estatuto del nivel medio y superior), N° 2.691 (Estatuto del nivel inicial), N° 7.687 (erección de unidades educativas en cabeceras

de Departamento), etc. Recuérdense asimismo que el inc. 18º del Art. 75º C.N. pone en cabeza del Congreso el dictado de planes de instrucción general. «Esta competencia legislativa debe interpretarse en el sentido de que los planes mínimos de enseñanza que dicte el Congreso serán de aplicación obligatoria en los establecimientos de jurisdicción provincial», según Bidart Campos, Manual de Der. Const. *op. cit.*, pág. 580.

Por último, le corresponde también a la Cámara reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales, en cuanto no sea de la competencia del gobierno nacional (Art. 102º inc. 21º C.P.). Esta es una materia no delegada y por lo tanto todo lo atinente a matriculación, obligaciones, requisitos y condiciones en general para el ejercicio profesional pueden ser objeto de regulación por parte de la Provincia, siempre que las cláusulas contenidas en estas leyes no sean contrarias a normas básicas de nuestro ordenamiento federal. Y además, aunque no resulte imperativo desde lo jurídico, deben seguirse los lineamientos que predominan en el país sobre la actuación profesional. Ejemplos de un excesivo celo localista, casi siempre fomentado por intereses sectoriales, son las leyes que pretenden excluir a personas no oriundas de la Provincia para ejercer una determinada profesión, o que establecen aranceles prohibitivos para la matriculación (atentatorio del derecho a trabajar), o que solo lo permiten a quienes tengan domicilio real en el lugar, o que fijan un número clauso de registros o de matrículas, etc. Reivindico las atribuciones de la Provincia de efectuar incluso el contralor del correcto ejercicio profesional, sea de por sí (por medio de instituciones oficiales) o, como en general ocurre, delegando esta función en entidades a las que se otorga el carácter de personas de derecho público, como son los Colegios profesionales. En este orden, es correcto exigir una inscripción local para comenzar a ejercer, y con ello la verificación de títulos y su aceptación o rechazo dependiendo de la institución educativa otorgante (temas que usualmente se resuelven de conformidad al reconocimiento que ostente la entidad por parte de un organismo oficial, sea nacional o provincial). En la actualidad, casi todo el espectro de profesiones liberales encuentra regulación, a través, entre otras, de las Leyes N° 6.827 (modif. por Ley N° 7.512) del Consejo Profesional de Abogados y Procuradores,

Nº 6.276, del Consejo Prof. de Ciencias Económicas, Nº 4.816, del Colegio de Ingenieros y Arquitectos, Nº 6.911, del Consejo Prof. de Ciencias Informáticas, etc.

Encontramos un antecedente en el Art. 23º C.P. de 1.909, que además manifiesta que «no necesitará rendir examen toda persona diplomada por institutos o universidades nacionales» y que «las municipalidades podrán reglamentar el ejercicio de las industrias que se relacionen con la salubridad».

t) LA CLÁUSULA DEL DESARROLLO: También es de incumbencia de la Cámara propender a la prosperidad de la Provincia, proveyendo todo lo conducente al mejoramiento de la Justicia, seguridad social, higiene, moralidad, cultura, y todo lo que tienda a lograr la justicia social (Art. 102º inc. 20º). También llamada cláusula del progreso, abarca en su amplitud los contenidos del bien común, tal como en la Constitución nacional lo hacen los incisos 18º y 19º del Art. 75º, que en la redacción primigenia se hacía eco del pensamiento progresista de Alberdi. Esta «atribución-deber» de la Función Legislativa, a la vez que la faculta, la convierte en corresponsable del desarrollo de la Provincia; si bien recae en la función administradora la tarea principal de «conducir los destinos» de nuestro pueblo, adoptando las decisiones pertinentes, no resultan ajenas al legislador las cuestiones de gobierno. Cuando hablamos de que la función que le compete no puede reducirse a un dictador de leyes, explicitamos que los tiempos modernos, y la propia organización institucional de la Provincia, le exige una activa participación en las materias fundamentales, que a título enunciativo contiene el inciso local comentado. El «proveer lo conducente» a la prosperidad, contiene el mandamiento de un esfuerzo de variada manifestación, a la vez que de concreta expresión, que puede traducirse en normas, declaraciones, o hasta en acciones adoptadas por la Legislatura que sin importar colisión con competencias específicas de organismos administradores, contribuyan al logro de la finalidad que el Constituyente se ha propuesto.

u) **EL JUICIO POLÍTICO.** Reposa en la Cámara de Diputados la facultad de examinar la responsabilidad política de determinadas autoridades de rango constitucional, a través del proceso del juicio político, cuya única finalidad, en caso de encontrarse culpabilidad, es producir la destitución del enjuiciado, con a lo sumo la sanción accesoria de inhabilitarlo para ejercer cargos públicos en el ámbito provincial o municipal, por tiempo determinado. Si de este proceso, o por cualquier otra vía, surgiere que además esa persona tendría una responsabilidad administrativa, civil y hasta penal, los procesos para establecerla deben ventilarse ante los órganos competentes (que para los dos últimos casos serán los tribunales ordinarios) y conforme a las leyes comunes en vigencia.

Las autoridades sujetas al ámbito de aplicación del juicio político pertenecen a las restantes Funciones estatales (ejecutiva y judicial): el Gobernador, Vicegobernador y los Ministros; todos los jueces y miembros del Ministerio público; pero también se encuentran autoridades con una dependencia institucional de la Cámara: el Fiscal de Estado y los integrantes del Tribunal de Cuentas. Este es un número clauso, establecido en el Art. 105º C.P., por lo que ninguna otra autoridad está sujeta a este proceso. Las causales también están fijadas con carácter riguroso, por lo que no podría por vía reglamentaria añadirse otras: inhabilidad sobreviniente, física o mental; mal desempeño de sus funciones; falta de cumplimiento de los deberes a su cargo, o por haber cometido delitos comunes.

Como en el orden nacional (y en el derecho público provincial comparado), el proceso se divide en dos etapas, la acusatoria y la de juicio propiamente dicho. Pero a diferencia del Congreso, donde cada Cámara asume cada etapa, el carácter único de la nuestra la obliga a subdividirse, en este caso, en dos Salas, la acusadora y la de sentencia. La integración de las Salas tiene una duración anual, no pudiendo extenderse esa duración, ni repetirse la integración, salvo solamente por designios del azar. En la primera sesión ordinaria anual la Cámara debe realizar un sorteo a los efectos de la conformación (igualitaria en cantidad de Diputados, salvo integración impar, caso en el cual desnivela la segunda) de las Salas. La única competencia de estas Salas es la tramitación del juicio político: la primera tiene a su cargo la

acusación y la segunda será la encargada de juzgar. El Art. 114º C.P. ordena completar la normativa mediante el dictado de una ley que regule el procedimiento, y que por sobre todo, garantice el derecho de defensa. En consecuencia, se sancionó la Ley Nº 5.048 (año 1.988), modificada después por sus similares Nº 5.175 y 6.009. Completando ellas el plexo normativo de la institución, haremos su análisis en forma integral.

La primera tarea de una Sala es elegir a su presidente. La segunda tarea de la Sala Acusadora es designar, en la primera sesión que realice, una Comisión investigadora, integrada por cinco miembros, cuya duración es también anual. Esta Comisión tiene por objeto realizar el trabajo propiamente dicho de la investigación, ante cada denuncia que se formule, y dentro de un término perentorio de cuarenta días, concluidos los cuales deberá presentar su dictamen ante la Sala a la que pertenece. Ese dictamen puede resultar a favor o en contra del acusado, siendo facultad de la Sala aceptarlo o rechazarlo.

Cualquier ciudadano que acredite «habitar» en la Provincia y sea mayor de edad, puede efectuar una denuncia promoviendo juicio político. La denuncia se debe formular por escrito, precisando quién es el acusado, cargo que ocupa, hechos que la motivan, y acompañando o indicando las pruebas, documentales y/o testimoniales, que la respaldan. Se firma ante el Secretario de la Cámara o ante el Prosecretario, quienes verifican identidad y domicilio del denunciante, y la ingresan sin más en el orden del día de la primera sesión posterior a la fecha de presentación. A la Cámara le queda el mero trámite de tomar conocimiento de la situación y girarla de inmediato a la Sala Acusadora.

Recibido el caso en la Sala Acusadora, ésta realiza una anodina tarea: verificar si los acusados son susceptibles de juicio político y si las causales son las comentadas. De así suceder, pasa el caso a la Comisión investigadora (a partir de allí se cuentan sus cuarenta días). Si no se verificaran aquellos extremos, la Sala necesita dos tercios de los votos de sus miembros presentes para declararse incompetente. Como se observa, la preferencia del legislador es darle curso a la investigación. Pone requisitos mínimos y lógicos para la acusación, y exige mayoría calificada para su desaprobación.

La Constitución le otorga a la Comisión investigadora (Art. 107º) «las más amplias facultades» para investigar la verdad de los hechos en que se funda la acusación, y en este orden, puede: Solicitar informes (con la misma fuerza de la Cámara), requerir el envío de expedientes administrativos o judiciales, compulsar documentación, requerir allanamientos de domicilios (a la autoridad judicial competente), y recibir testimonios. También puede recibir al denunciante para ampliar u ofrecer nuevas pruebas, y al denunciado para ofrecer su descargo. Una vez concluida su tarea, eleva su dictamen ante la Sala Acusadora.

Es este el dictamen sobre el cual habrá de expedirse la primera Sala, aunque aquí encontramos un vacío legal. El Art. 108º C.P. dice que la Sala Acusadora puede aceptar o rechazar el dictamen, lo que no implica todavía un pronunciamiento sobre la viabilidad de la acusación, sino una decisión sobre lo actuado por la Comisión. Y ni el texto magno ni el legal han previsto la derivación del rechazo del dictamen. Creo que nada obsta para que dada esta situación, la Sala Acusadora decida una nueva investigación, con un nuevo plazo y por la misma Comisión, ya que ésta ha sido designada con carácter anual. El plazo de cuarenta días no ha sido instituido a favor del acusado sino de la agilidad del proceso, por lo que verificada la contingencia del rechazo al dictamen, no le afecta a aquél que continúe la exploración (pero lo conveniente es que una posible extensión encuentre respaldo en la norma procedimental). Por el contrario, si la Sala aprueba lo actuado por la Comisión Investigadora, se pasa a considerar las conclusiones del dictamen y a decidir si se acepta o rechaza la acusación, analizándose por separado cada uno de los cargos formulados. Para aceptar la acusación se requiere de una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros presentes. Aunque ninguna norma lo prevea, se entiende que los integrantes de la Comisión no votan en el decisorio de la Sala.

Si la Comisión de Investigación no produce su dictamen en el tiempo previsto, la Sala Acusadora deberá munirse de los elementos de juicio que posea o intentar una investigación sumarísima en un plazo de veinte días, luego de lo cual examinará los cargos y aceptará o no la acusación, con la mayoría impuesta.

Si se rechazaren todos los cargos, la denuncia es desechada. Si se aceptare al menos uno, entonces la Sala asume por sí la instancia acusadora, que deberá sostener ante la Sala de Sentencia, y para lo cual designa una Comisión de tres de sus integrantes (Comisión acusadora). Desde este momento el acusado queda suspendido en el ejercicio de sus funciones, sin goce de sueldo (Art. 109° C.P.), los actos que suscriba son insanablemente nulos, pero además no puede ya presentar su renuncia.

El Presidente de la primera Sala comunica al de la segunda sobre el estado de la causa. Recibida la comunicación, dentro de los cinco días subsiguientes debe reunirse la Sala, tomar conocimiento del proceso y fijar audiencia, para dentro de un término máximo de cinco días, donde deberá recibir la delación por la Comisión acusadora. Si ésta no se presenta o no envía por escrito los cargos, el Tribunal (o Sala) de sentencia puede tener por desistida la acusación o intimar a la primera Sala a sostenerla (plazo de cinco días), bajo apercibimiento de tenerla por desistida, caso en el cual se dicta fallo absolutorio. Otra salida absolutoria se verifica en caso de que el Tribunal de sentencia no se expida en el término de treinta días (Art. 111° C.P.), que según la ley reglamentaria corren «desde la sesión en que formalmente se reciba la acusación». Siempre que haya absolución, el acusado tiene derecho a percibir los haberes no cobrados, y se instaura la garantía del «non bis in ídem» (en la última parte del Art. 111° citado)

El juicio es oral y público, y puede seguirse en rebeldía, si el o los acusados no comparecen contestando los cargos, dentro del término de cinco días perentorios, desde que se le corrió traslado de la versión presentada por la Comisión acusadora. El acusado puede valerse de una defensa letrada. Formulada la contestación, la Comisión tiene derecho a replicar y aquél a contrarreplicar. El término de pruebas nunca excederá de diez días y se producen en sesiones sucesivas; luego se escuchan los alegatos. Concluido todo este proceso, la Sala de Sentencia debe conferenciar en secreto y pronunciar el fallo. Sus miembros no pueden abstenerse de votar, y lo hacen nominalmente, sobre cada cargo, quedando constancia en actas. La declaración de culpabilidad, en cada cargo, requiere inexorablemente del voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del tribunal de sentencia.

La decisión adoptada en un juicio político no está sujeta a revisión judicial en cuanto a su sustancia. El Art. 131º C.P. in fine excluye de la competencia de los jueces las causas atribuidas por la Carta magna al tribunal de juicio político. Pero sí está sujeto a revisión *el proceso* del juicio político. Es decir que el desarrollo o trámite de este proceso, en cuanto ordenamiento reglado, debe realizarse de conformidad a la normativa que lo instituye, y su cumplimiento sí está sujeto a la revisión judicial. En cuanto a los resultandos de este proceso, es preciso tener presente siempre su naturaleza política, lo cual no significa omitir una fundamentación racional al decisorio, sino que en algunas ocasiones, la óptica o el criterio de los jueces parecen incompatibles con, por ej., el de un magistrado judicial (como puede ocurrir a la hora de analizar la consecuencia política de haber cometido un delito común, que para el juez penal merezca pena mínima, pero que para los Diputados merezca sanción de destitución). Esta comparación es desatinada dentro de la sistemática institucional de nuestro derecho público, porque se trata de instancias de análisis distintas, de responsabilidad distinta y por ende de criterios diferentes para examinar sus actos provocadores y sus consecuencias. Algunas causales para el enjuiciamiento tienen un sustrato objetivo, pero una en especial (a la que más se apela) es profundamente subjetiva (el mal desempeño de sus funciones). La conclusión a que llegue el cuerpo sentencial es también subjetiva, pero en aras de resguardar esta atribución que solo se confiere a la Legislatura, el criterio no encuentra revisión de ningún otro órgano constitucional, ni siquiera la propia Cámara en pleno.

En la primera Constitución local que se trata el tema, se lo hace de modo muy confuso, y casi sin posibilidades de instrumentación práctica, toda vez que era facultad de la Cámara *acusar*, ante la junta de electores, al Gobernador, sus ministros y a los integrantes de la Cámara de Justicia, por las causales de «delitos de concusión», malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros que merezcan pena infamante o de muerte. Como vemos, la Cámara solo hacía la acusación (por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes, Art. 52º), pero el juicio estaba reservado a un órgano que recién se reunía dos meses antes de concluir el mandato del Gobernador, por lo que si el castigo era la

destitución, lo único que adquiriría trascendencia era la accesoria, la declaración de incapacidad de ocupar ningún empleo de honor, de confianza, o a sueldo de la Provincia. Un esquema similar estableció inclusive la Constitución de Joaquín V. González (con la acusación ante el Colegio Electoral), por lo que recién con la reforma de 1.933 se instrumentó un elenco estable como tribunal de juicio, i pero que no era la Cámara!, sino de una composición bastante heterogénea: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el del Consejo de Educación, el Intendente municipal de la Capital, el Fiscal de Gobierno (de Estado), cuatro abogados de la matrícula, cuatro ciudadanos «afincados y expectables», con domicilio en la Capital provincial y más de treinta años de edad. La función era ad-honorem, obligatoria e irrenunciable, durando un año. Lo singular de este esquema, lo absurdo en realidad, era que personas que no habían sido elegidas por el pueblo decidieran sobre la destitución de sus representantes elegidos en votación general. Con leves variantes en la integración del tribunal se expidió la Convención de 1.949, por lo que recién con la Constitución que ahora nos rige recayó en la Legislatura todo el poder, tanto de acusar como de juzgar, en el proceso de juicio político.

Un último tema a dejar en claro es que la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos es necesariamente temporal («por tiempo determinado» dice el Art. 113° C.P.), dependiendo su amplitud del discernimiento del sentenciante.



EL CAPÍTULO 7

LA FUNCIÓN EJECUTIVA

Las Bases para la organización política de la República Argentina, de Alberdi, lo fueron entonces para nuestra Constitución nacional de 1.853; la que es a su vez el punto de partida para nuestra organización local. No solo por la imposición del Art. 5º C.N. sino porque su espíritu impregnó también a la organización institucional de las Provincias. Y en donde más se patentiza esta influencia es en la estructura y atribuciones otorgadas a la Función Ejecutiva. «*La primera de las garantías públicas es el gobierno, el Poder Ejecutivo revestido con la fuerza capaz de hacer efectivos el orden constitucional y la paz, sin los cuales son imposibles la libertad, las instituciones, la riqueza, el progreso*», decía el tucumano, que con gran lucidez agregaba «*si el orden, es decir la vida de la Constitución, exige en América esa elasticidad del poder encargado de hacer cumplir la Constitución, con mayor razón la exigen las empresas que interesan al progreso material y al engrandecimiento del país. Yo no veo porqué en ciertos casos no pueden darse facultades omnímodas para vencer el atraso y la pobreza, cuando se dan para vencer al desorden, que no es más que el hijo de aquellos ... Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del poder ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur*».¹

A la fuerza de este influjo cedieron las Constituciones originarias de las provincias históricas, entre ellas La Rioja. El cúmulo de atribuciones otorgadas en nuestros primigenios ordenamientos institucionales refleja la voluntad de establecer un Ejecutivo de férrea conducción, sobre el cual pesaba además la responsabilidad del mantenimiento del orden instituido, ejercido de conformidad a los lineamientos acordados en la organización nacional.

1. Juan B. Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la Rep. Arg.*, Cap. XXV.

Este modelo se mantiene hasta nuestros días. Superados los vaivenes históricos de las luchas intestinas primero y por el prevalecimiento de la norma constitucional después, puede afirmarse que aún se mantiene el campo propicio para que la estructura organizativa de nuestras instituciones locales tengan como referente principal del gobierno a quién ejerce la función ejecutiva. La notoria inmadurez de nuestra dirigencia política en el manejo de la cosa pública, con sus indeseables derivaciones para el caso de decisiones conjuntas, es uno de sus motivos. Vuelvo a Alberdi, visionario, actual: *«Hay muchos puntos en que las facultades especiales dadas al Poder Ejecutivo pueden ser el único medio de llevar a cabo ciertas reformas de larga, difícil e insegura ejecución, si se entregaran a Legislaturas compuestas de ciudadanos más prácticos que instruidos, y más divididos por pequeñas rivalidades que dispuestos a obrar en el sentido de un pensamiento común»* (en el mismo Capítulo). El trabajo a destajo por la consecución del bienestar general (y por eso la cita anterior), que requiere de un criterio orientador claro y despejado de resquemores e internismos, que solo puede lograrse con una única conducción, dotada de amplio poder, limitado solo por la ley; la necesidad de los tiempos modernos de adoptar decisiones rápidas, oportunas, sin sometimiento a debates con serio riesgo de bizantinos (a las que caemos casi con adicción, es forzoso reconocerlo), son también razones que avalan este modelo institucional.

1. EL TITULAR DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (EL ÚNICO).

La Función Ejecutiva provincial es desempeñada por el Gobernador, quién es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno. Así lo establecen los Arts. 115º y 123º primer párrafo C.P., que le dan los títulos de representante legal del Estado provincial y jefe político de la administración. Lo secunda y reemplaza en su caso, el Vicegobernador; ambos se eligen simultáneamente y por el mismo período. En términos políticos, se trata de la *fórmula* de gobernantes, que pasarán a encabezar las dos funciones políticas del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo.

El primer aspecto a destacar es la unicidad del Ejecutivo (unipersonalidad o *monocracia* le llama Bidart Campos). En la persona del Gobernador, y en nadie más que en él, reside la totalidad del componente de la función. Todas las demás personas que le acompañan

en su gestión son meros colaboradores, que integran el equipo o gabinete gubernamental, que asumen el carácter de autoridades o funcionarios ejecutivos, algunos incluso tienen rango constitucional y facultades dadas por ley, pero el cúmulo de atribuciones, el ejercicio del poder, se concentra en la única cabeza del Gobernador de la Provincia. Correlativamente, pesa sobre él como máximo a la vez que solitario conductor, la responsabilidad política de su gestión de gobierno. No empece a ello la segunda cuestión a destacar, que es el rol relevante que el Constituyente le ha reservado al Vicegobernador. Otrora «mero espectador» de la gestión política, sin participación real y concreta (al menos basada en el diseño normativo), que llevó a la figura a la ironía crítica de autores fundantes de nuestro pensamiento jurídico (como se recuerda del mismísimo Joaquín V. González), tiene ahora en nuestro régimen institucional una cabida destacada.

Aún cuando no reemplace al Gobernador, o sea aún estando el titular presente, el Vice puede participar en los acuerdos de ministros y reuniones de gabinete, dice el Art. 115º C.P. Norma que dio pie a la creación de una figura institucional en la que el Vicegobernador asume con plenitud su participación en la labor de gobierno, la Jefatura de Gabinete de Ministros, instaurada por la Ley Nº 7.482.

En dicha ley se establece que la Jefatura de Gabinete será el órgano ejecutor de las políticas públicas en el ámbito de la Función Ejecutiva; y de coordinación y enlace con las demás funciones del Estado. Implica una fuerte concentración de poder en manos del Vicegobernador, pero no alcanza a convertirlo en Jefe de la Administración, función que no puede considerarse relegada por el Gobernador.

2. LOS REQUISITOS. Para ser Gobernador lo mismo que para Vice, se requiere al momento de ser elegidos (es decir cuando se vota para el cargo, no ya cuando tuvieron que asumir), según el Art. 116º C.P.: a) que sean argentinos, nativos o naturalizados, con diez años de ejercicio efectivo de la ciudadanía. Al no constreñir al momento inmediato anterior a la elección ese «ejercicio efectivo», debe entenderse que lo deben haber cumplimentado sucesiva o interrumpidamente, en cualquier etapa de su vida; significando la posibilidad cierta de ejercer

en plenitud sus derechos políticos (los que pueden inhabilitarse vgr. por haber recibido una condena penal); b) haber cumplido treinta años de edad, con lo que se *¿asegura?* una trayectoria y experiencia de vida (política, es lo ideal, o sea en el manejo de la cosa pública) que respalde su solitaria (a pesar de sus colaboradores y asesores) toma de decisiones. Observemos la diferencia para con los integrantes de la Legislatura; c) ser elector en la Provincia, lo que se rige por el Art. 1º de la Ley Nº 5.139: tienen tal carácter los ciudadanos argentinos, domiciliados en la Provincia, desde los dieciocho años de edad, inscriptos en el padrón electoral provincial y no alcanzados por inhabilitaciones; y además, haber residido aquí cuanto menos cinco años con anterioridad a la elección. No se exige haber nacido en La Rioja, pero sí una identificación o una consubstanciación con su problemática, su idiosincrasia, sus acciones por el bienestar general y sus ansias de progreso, de las que cualquier ciudadano argentino puede nutrirse por la sola razón de la residencia en nuestra Provincia. Condiciones que en última instancia, evaluarán sus conciudadanos al momento de elegir nuevo gobernante. Por eso el requisito de la residencia se impone aún a los nativos, y se excepciona solo por ocasión de haber prestado servicios públicos oficiales, para el gobierno nacional o provincial, fuera de nuestro territorio. La excusa es razonable, porque supone el ejercicio de una función estatal, consagrada a atender la problemática de gobierno.

La última es una exigencia en sentido negativo, y es que los integrantes de la fórmula gubernamental no pueden ser parientes entre sí hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad. El Constituyente ha sido especialmente cuidadoso en este tema del parentesco en el ámbito de las autoridades, pues repite la prohibición para con los Ministros (Art. 125º C.P.). La escasez de fundamentos dados en la Convención de 1.986 para este Capítulo en general nos impide ahondar en la voluntad inspiradora de esta rigidez, que se advierte extraña en el derecho público provincial comparado, a la vez que inexistente en el orden federal. Si bien puede afirmarse que teniendo presente las características de la dirigencia política del norte argentino, propensa al caudillismo y sumisa al liderazgo de familias en el poder, la interdicción aparece como un remedio preventivo adecuado, entiendo

que el ejercicio responsable de la función de gobierno, y en su caso, el análisis que la sociedad haga de lo actuado al momento de elegir a sus representantes, serían elementos de contención suficientes para evitar los desatinos en el poder. Por su inmediata correlación, volveremos sobre el punto cuando tratemos el artículo siguiente.

La Constitución de 1.865 estableció como requisito pertenecer a la comunión católica apostólica romana; las siguientes no lo demandaron, pero la fórmula del juramento hacía referencia a los Santos Evangelios.

3. LA ELECCIÓN. El Gobernador y el Vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios, así lo señala el Art. 117º C.P., que encuentra complemento en el Título VIIº, Capítulo IIº, de la ley electoral Nº 5.139 (T.O. por Ley Nº 7.099). Para la elección en este estamento, todo el territorio de la Provincia compone un solo distrito electoral. Resultará ganadora la fórmula que obtenga mayor número de votos, que luego de aprobado el escrutinio, se proclama de inmediato (Art. 155º ley cit.). La normativa actual prevé que esta decisión se canalice por el régimen de lemas, al igual que para todos los demás cargos electivos. Dentro de cada Lema, gana el Sublema que más votos obtenga, al que se agregan los votos de los demás Sublemas, para que ese número total se coteje con el de los otros Lemas. Si hay igualdad entre Sublemas, se repite el acto eleccionario, y de persistir, decide la Legislatura, al igual que si la paridad es entre Lemas (Arts. 156º y 157º ley cit.).

Los antecedentes históricos nos muestran que no siempre el Gobernador resultó electo por el pueblo. Originariamente, era la Cámara de Diputados, que para el caso, doblaba su número de integrantes (Arts. 19º inc. 2º y 34º C.P. de 1.855), disolviéndose la representación agregada al «verificar» la elección. Después, se encargaba del tema una «junta de electores», igual al doble del número de Diputados, elegidos por el pueblo dos meses antes de concluir el período gubernativo (Art. 75º de la C.P. de 1.865); aquí se consagraba la elección indirecta, al igual que para el Presidente de la nación.

4. LA DURACIÓN DEL MANDATO Y LA REELECCIÓN. Casi el único tema controvertido en la Convención de 1.986, la reelección indefinida sigue motivando argumentaciones encontradas. La Conv. Llanos de Bobadilla (bloque minoritario) advertía que «la reelegibilidad está acorde con los principios democráticos, ya que al pueblo se le debe permitir elegir al ciudadano que considere capaz para regir sus destinos (pero) nosotros nos preguntamos si resulta gravitante el poder de la administración pública provincial, en este caso, para decidir sobre el electorado. En épocas de crisis en que la administración se convierte en una agencia de empleo y se burocratiza, evidentemente el titular del Poder Ejecutivo que aspire a ser reelecto, cuenta con la presión suficiente para volcar al electorado a su favor ... Nuestro bloque admite la reelección, pero no de manera indefinida, como es el concepto del bloque mayoritario, sino que acepta la reelección por una vez más, como una posición intermedia para conformar de que el pueblo tenga la oportunidad de elegir nuevamente o no a ese mandatario». A lo que respondía la Conv. M. Salinas que «no tenemos derecho alguno para limitar la capacidad de elección del pueblo de sus gobernantes, si somos coherentes con toda la filosofía que le hemos impreso a este proyecto de Constitución. Si consideramos realmente que el pueblo es soberano, que el pueblo elige y también destruye a los representantes que no le son fieles, nosotros consideramos que ... sería arbitrario decirle hasta cuando podrá elegir o no a un buen representante. Por otra parte, entiendo que no puede haber vicios por el mal uso de la administración pública por cuanto hemos legislado sobre órganos de fiscalización y formas de participación popular que va realmente desde la participación y control responsable de todos los ciudadanos en los actos de gobierno, y en síntesis considero que se debe permitir al pueblo de la Provincia elegir más de una vez aquellas personas que han sido útiles, que han llevado a cabo una tarea, no podemos a priori establecer limitaciones» Prosperó el criterio mayoritario (a la vez oficialismo, por lógica), así que el período del mandato es de cuatro años, admitiéndose la reelección sin limitaciones.

El período gubernamental de cuatro años no admite evento alguno que motive su prórroga, por lo que fenecido, supone la inmediata caducidad de la representatividad y cualquier acto que se

realice invocando la condición de Gobernador será directamente inexistente, en los términos del Art. 73º Ley Nº 4.044 (C.P.A.).

Es notable el celo que Joaquín V. González pone a la transmisión del mando en tiempo oportuno. Dice el Art. 74º de 1.909 que el Gobernador y Vice cesan en el poder el día mismo en que expira su período de tres años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo para que se les complete más tarde, o de su prorrogación por un día más.» Y hasta le quita toda formalidad posible al acto que, incumplida, pudiera generar alegaciones de nulidad y consecuentes aspiraciones de prórroga al saliente: «La transmisión del mando no tiene lugar por acto alguno del Gobernador saliente, que omitido, se considere defectuoso el gobierno del electo después de haber prestado juramento.» Con lo que evitaba también el mero voluntarismo para traspasar el poder.

Ya anticipamos razones para mi opinión proclive a la sistemática de reelección implantada, pero no podemos dejar de reconocer verdades en los argumentos encontrados con esta posición. La experiencia ha demostrado que el optimismo de la Conv. Salinas en los instrumentos de contralor popular no se compadece con la gravitación esperada, y que la tentación al uso de cualquier medio para atraer a un votante suele inclinar decisiones. No obstante, es preciso confiar en un proceso de profundización de la madurez política de nuestra sociedad, ya avizorado en nuestros días, que la lleve a superar la dependencia electoralista.

En el resto de las Provincias argentinas, prevalece hoy en día la posibilidad de la reelección, por una sola vez en lo inmediato, y recién después de un período para volver a intentarlo. Escapan a esta regla, además de la nuestra, Catamarca y San Luis, con reelecciones sin límite, y en el otro extremo, Santa Fé y Tucumán, donde no hay reelección sino con intervalo de un período.

El término del mandato en nuestra primera Constitución era de tres años, admitiéndose la reelección por una vez, y luego, transcurrido al menos otro período (Arts. 35º y 36º). En la segunda y en la de 1.909, el término era igual, pero no podía ser reelegido sino con intervalo de un período (Arts. 71º y 68º respectivamente);

recién en 1.933, se llevó el término a cuatro años. En la Constitución de 1.949 se estableció un período de seis años, con reelección tras un intervalo equivalente.

5. EL SACRO JURAMENTO. Práctica histórica en nuestro derecho público, símbolo de la toma de posesión del mando, es el juramento, sagrado por lo tanto para el ordenamiento institucional (aunque no en relación a un credo determinado). Lo prestan el Gobernador y el Vicegobernador «al tomar posesión de sus cargos», dice el Art. 118º C.P., pudiendo hacerlo ante la Cámara de Diputados o ante el Tribunal Superior de Justicia. No se esgrimieron razones para la opción, que no parece ser tal, sino más bien una previsión ante un posible conflicto institucional o político que derive en la *conveniencia* de cumplir la formalidad ante el órgano judicial. Hasta ahora se ha realizado frente al órgano político, por lo general en acto público y fuera del recinto, para facilitar la concurrencia masiva, más la presencia de todo el espectro de organismos públicos y sus integrantes. La fórmula del juramento es muy simple: «cumplir y hacer cumplir fielmente esta Constitución, la Constitución nacional, las leyes de la nación y de la Provincia», habiéndose dejado a criterio del juramentado determinar ante quién asume su compromiso.

El carácter confesional de nuestro gobierno se patentizaba en la fórmula de 1.855: «Yo N.N., juro por Dios nuestro Señor, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Gobernador de la provincia», etc., agregándole la C.P. de 1.865 «y estos Santos Evangelios», lo mismo que las de 1.909 y '49.

6. LAS INMUNIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LA FÓRMULA GOBERNANTE. El Gobernador y su Vice, tienen desde el momento de su elección, las mismas inmunidades e incompatibilidades que los Diputados provinciales. El régimen impera en realidad desde el día en que la justicia electoral los *proclame* como ganadores de la elección, y los objetivos de los institutos son los mismos que inspiraron los Arts. 89º, 90º y 91º C.P., recordándose especialmente que a las inmunidades se las reputa establecidas no en interés particular, sino del órgano que se representa. Sólo podría objetarse aquí, respecto

de las incompatibilidades, que dadas las características de la labor a desarrollar, rija la excepción para el ejercicio de la docencia.

El Art. 41° C.P. de 1.855 prohibía al Gobernador «especular personalmente en ningún negocio durante el período de su mando».

7. LA REMUNERACIÓN. El sueldo del Gobernador es fijado por ley, según el Art. 119° C.P., algo que en la práctica se desdibuja, puesto que las escalas salariales de los funcionarios del Ejecutivo (entre los cuales figura el sueldo de su titular) en cuanto a su monto, se establecen por Decretos. Puede decirse que la composición del haber a percibir y los suplementos generales y especiales, más los descuentos que lo integran tienen asiento en ley, pero si la voluntad del Constituyente fue la de determinar un monto por esta vía, el precepto es incumplido en su taxatividad. Resulta no obstante un exceso de celo, en mi opinión, del control que el Parlamento puede ejercer sobre el administrador, bastando, como lo hace la Carta magna nacional, que se señalara que el monto no pudiera ser alterado (se entiende, incrementado) durante el período del mandato; salvo su desfasaje o pérdida de capacidad adquisitiva, y que el aumento que se establezca lo sea en consonancia con el que se disponga para los empleados públicos en general (esta variante la contempla nuestro ordenamiento, pero no el nacional).

La cuestión del sueldo fue siempre objeto de regulación constitucional. «Sus servicios son remunerados por el tesoro de la Provincia, conforme a la ley que no puede ser alterada durante su gobierno» dice el Art. 35° C.P. de 1.855, que en similares conceptos se repite en las posteriores.

8. RESIDENCIA. El Art. 120° C.P. manda a que el Gobernador y el Vice residan en la Capital provincial, repitiendo al Art. 7° C.P., y que no pueden ausentarse de la Provincia por más de treinta días si no cuentan con la autorización de la Legislatura, como ya lo dice el inc. 14° del Art. 102° C.P. Agrega sin embargo que durante el receso de la Cámara sólo podrán ausentarse de la Provincia por razones urgentes y por el tiempo estrictamente indispensable, y siempre que cuenten para

ello con la autorización de la Comisión Permanente prevista en el Art. 98º C.P. Esto último es una reminiscencia un tanto anacrónica del celo tradicional de que el primer mandatario abandone el territorio provincial, aunque visto desde otro ángulo, se convierte en una exigencia de trabajo continuo, o al menos de permanencia física, para la eventualidad de una emergencia. Lo cierto es que la ausencia provoca el mecanismo de sucesión temporaria inmediata, previsto en el Artículo siguiente.

9. ACEFALÍA EN EL PODER. Bajo diferentes causales de ausencia, algunas temporarias y otras definitivas, regulan los Arts. 121º y 122º C.P. las situaciones en que podríamos quedarnos sin la fórmula gobernante, y sobre quién asume el poder en tales casos. Está claro que siempre que falte el Gobernador su sucesor natural e inmediato es el Vicegobernador. Justamente una de las razones fundantes de la figura institucional, tal como se esgrimió en nuestra Convención reformadora de 2.002 cuando se creó el cargo de Viceintendente, ha sido la de asegurar la continuidad de una acción política planificada para todo un período gubernamental, que no pudiera verse alterada por alejamientos del titular del Ejecutivo. Como no siempre la Provincia tuvo un segundo integrante de la fórmula, la primera Constitución dejaba en manos de la Sala de Representantes la elección de un sustituto para reemplazar al Gobernador por su ausencia o enfermedad, si éstas no excedían los seis meses, pasados los cuales «se reputa vacante la silla del gobierno y se procede a nueva elección» (Art. 36º). La segunda Constitución permitía al Gobernador delegar el mando en cualquier persona, que reuniera los requisitos para el cargo, si su ausencia era temporaria (Art. 73º); mientras que en la definitiva, el mando recaía en el Presidente de la Sala de Representantes o en su defecto en el de la Cámara de Justicia, para el solo efecto de que en el plazo de tres días, se eligiera un «Gobernador propietario» (Art. 74º). También resulta indubitable, en nuestro ordenamiento supremo vigente, que el reemplazo que produce el segundo integrante de la fórmula, lo es por el tiempo que dure la vacancia temporal o hasta que termine el período del mandato recibido por ambos, si resultare definitiva.

En la arquitectura del poder que diseñó nuestra Carta magna, es evidente que en ninguno de estos casos hay acefalía propiamente dicha, la que tiene lugar *cuando la ausencia es de ambos* mandatarios, pero la redacción dada a estos Artículos configura la acefalía en forma individual.

Además, es conveniente resaltar que para que el Vicegobernador pueda suceder al Gobernador es necesario que éste haya asumido como tal. La obviedad merece resalto, puesto que si el Gobernador que resultó electo muriese antes de asumir o renunciare a asumir o por cualquier motivo no pudiese hacerlo, la consecuencia es que se procede de inmediato a una nueva elección, sin importar la figura del segundo (inadecuada comparación, pero en términos jurídicos se diría que lo accesorio corre la suerte del principal). Esto nos lleva a inferir que, aún cuando el impedimento del electo Gobernador fuera pasajero, jamás podría asumir el Vice en lugar de éste, o hacerlo solo, y esperar a que lo haga el titular. En cambio, resulta procedente el orden inverso.

La redacción dada a la primera frase del Art. 122º C.P. que estamos comentando parece no dejar lugar para que el motivo por el cual el electo primer mandatario «no pudiese ocupar el cargo» se extienda más allá del día en que debe comenzar a ejercer su responsabilidad. Más creo que un análisis político-jurídico racional no podría impedir a quién ha resultado consagrado por la voluntad popular, comenzar con el ejercicio del poder algún tiempo prudencial después del día preciso en que culmina el mandato anterior, cuando se viera afectado por una causal temporaria de inhabilitación como pudiese ser una enfermedad, trámite familiar urgente fuera de la Provincia, etc.

Las causales de muerte, destitución (que puede operar por el pronunciamiento del pueblo según lo autoriza el Art. 83º C.P. o por el del Art. 112º, producto del juicio político) y renuncia (aceptada según lo consigna el Art. 102º inc. 13º C.P.), tienen el carácter de definitivas, mientras que la licencia, suspensión (Art. 109º C.P.), enfermedad o simple ausencia del Gobernador, son de carácter temporario.

Para el caso de ocurrir cualquiera de estas últimas, que alcancen simultáneamente a ambos mandatarios, se acciona el régimen sucesorio

que la misma Constitución ha instituido, y que se integra únicamente por dos personas: el Vicepresidente primero y el segundo de la Cámara de Diputados, en ese orden. Se ha excluido de esta sucesión al titular de la Función Judicial, con buen tino, dejando la cuestión, eminentemente política, en manos de las funciones políticas del poder y de representantes elegidos en forma directa por el pueblo. Atento a esta previsión institucional es natural derivar que las personas que están incluidas en el orden sucesorio habrán de adoptar los recaudos para no dejar a la Provincia sin gobernante, pero ha llegado a ocurrir que todos ellos se encuentren fuera del territorio, por lo que tuvo que operar el reemplazo que el Reglamento interno de la Cámara ha previsto para sus autoridades (conforme Decreto de Cámara N° 11/58).

A esta altura, afirmaremos que todos los integrantes del régimen sucesorio, que en algún momento les toque ocupar la Función Ejecutiva, lo harán siempre y en todos casos con carácter provisional, pasajero.

La acefalía definitiva genera a su vez dos derivaciones diferentes, dependiendo de la época en que ocurra, en relación al período del mandato que se encontraban detentando los componentes de la fórmula, es decir del tramo del mandato en que se produzca. Si es dentro de los dos primeros años de duración del mismo, deberán asumir temporalmente el cargo, en orden sucesivo, el Vicepresidente primero o el segundo de la Cámara de Diputados, o en su defecto el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, pero al solo efecto de producir los actos de gobierno indispensables para el funcionamiento de las instituciones y de los servicios estatales, y con la obligación de convocar a elecciones para Gobernador y Vice dentro de un período de treinta días desde que el sustituto asumiera. Para esta convocatoria se ha insertado una inhabilitación incomprensible: no puede ser candidato el Gobernador interino. Es de suponer, dado la falta de explicaciones, que el Constituyente quiso evitar influencias nocivas en el proceso de recambio, pero no se advierte la diferencia para cuando se trata de una reelección, que además es ilimitada. O quizás se haya querido asegurar que el interino, ajeno en principio a la tarea de gobierno, distraiga su atención preferencial a ésta en una campaña política, pero aquí tampoco se visualizan discrepancias para con el supuesto de la segunda parte

del Artículo. En realidad, creo que simplemente se mantuvo la prohibición del Art. 73º de la Constitución de González, sin reparar que allí no se permitía la reelección.

Si la acefalía definitiva *simultánea* (reiterando la terminología equívoca de estos Artículos) es decir de ambos miembros de la fórmula, se produce en la segunda mitad del período gubernamental, asume por supuesto el sucesor interino natural (cualquiera de los mencionados en el primer párrafo del Art. 122º C.P.), pero con la obligación de convocar a la Cámara para que ésta elija nuevo Gobernador y Vice, para completar el período de los que provocaron la acefalía. Pueden encontrarse aquí dos supuestos, según la altura del año en que se produzca la acefalía: que la Cámara esté en período de sesiones o de receso. Si se halla de receso, es convocada dentro de los cinco días de producidas las vacantes, para que se reúna a más tardar dentro de los cinco días subsiguientes y proceda a la decisión. Si estaba sesionando, es *informada* de la situación dentro de las veinticuatro horas, para que dentro de los tres días subsiguientes se reúna con igual fin.

La sesión para designar nuevo Gobernador y Vice necesita de un quórum especial de dos tercios del total de integrantes del cuerpo parlamentario, pero la elección, que es por separado para cada cargo, se decide por mayoría simple. Los elegidos solo pueden ser alguno de los miembros de la Cámara de Diputados, que por las características de la situación, difícilmente tendrán un mandato que culmine antes que el de los causantes de la acefalía, pero para el caso de que esto se verifique (si alguna vez dejaran de coincidir como ahora los períodos del mandato del Ejecutivo y de los legisladores), estimo que igualmente pueden resultar electos, y que esta designación implica una *novación* político-institucional de su representatividad, inclusiva de su temporalidad. El Diputado deja de ser tal, y pasa a ser Gobernador o Vicegobernador, con todas las atribuciones constitucionales de cada cargo, pero abandonando aquella condición, y en consecuencia causando a su vez su vacancia, que habilita la asunción de su suplente.

Será entonces un representante del pueblo, alguien que haya contado para su asunción en una función política (aunque distinta) con mandato popular dado en sufragio universal, el que tome el mando

en caso de acefalía, lo que garantiza su legitimidad, y la continuidad del sistema democrático de ejercicio del poder.

10. DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA. Bien titulado, el Art. 123º, desarrolla sin taxatividad el cúmulo de actividades que corresponden al titular del Ejecutivo, en su doble función o condición de Jefe de Estado y del Gobierno (o de la Administración según el lenguaje del Constituyente local).

a) **COLEGISLADOR** (Parte uno). Como en todo el derecho público argentino, el Ejecutivo participa de modo decisivo en la formación de las leyes, correspondiéndole su promulgación y publicación en el órgano de difusión oficial, y en algún caso la iniciativa exclusiva, como ocurre con el presupuesto. Cuando la Cámara sanciona una ley, debe remitirla dentro de los cinco días al Gobernador (Art. 104º C.P.). El texto magno ha puesto énfasis en remarcar que se trata todavía de un *proyecto* de ley, aún cuando ya tuviera sanción legislativa, por lo que la completitud la dará la participación de la otra función política del Estado.

Si el Gobernador no compartiera en todo o en parte el proyecto puede vetarlo, total o parcialmente, para lo cual cuenta con diez días hábiles contados desde que recibió el proyecto sancionado. En la actualidad, la oficina administrativa de ingreso es la Asesoría General de Gobierno, en virtud de la Resolución conjunta con la Secretaría General de la Gobernación N° S.G.G. 800/96-A.G.G. N° (G) 003/96. Al Asesor General le corresponde todo el trámite de estudio sobre el proyecto de ley pendiente de promulgación o veto, trámite que culmina con el dictamen de rigor aconsejando la decisión a adoptar, que de todos modos es eminentemente política y no puramente jurídica. El modo de expresar la observación ha de ser siempre positivo, a través del Decreto pertinente, toda vez que si éste no se emitiera en el plazo señalado, el proyecto de ley se reputa automáticamente promulgado.

Ha de tenerse presente que desde el tratamiento que la Cámara le dio al veto a la Ley N° 6.766, en el año 1.999 (Decreto de Cámara N° 959/99), se ha impuesto la modalidad de que el Decreto de veto

no solo se emita sino que además llegue a la Cámara dentro del plazo constitucional del Art. 104º. Interpretación forzada, puesto que ni el texto citado ni ninguna ley reglamentaria de este proceso hacen alusión alguna al plazo que el Ejecutivo tiene para hacer conocer su decisión a la Cámara. El único antecedente, pero no aplicable estrictamente al caso, puede encontrarse en el Art. 63º de la C.P. de 1.909, que preveía que si antes del veto hubiera tenido lugar la clausura de la Legislatura (del año legislativo) el Ejecutivo debía remitir el proyecto vetado a la Secretaría de la Cámara dentro de los diez días de haberlo recibido, «sin cuyo requisito no tendrá efecto el veto». Lo que en realidad ocurrió en 1.999 fue que despertó suspicacia entre los Diputados la tardanza en la notificación, conjeturándose la antedatación del acto administrativo, por lo que la reacción política condujo a la derivación señalada. Sería oportuno entonces propender a una reglamentación del tema; que además confiera claridad a otro aspecto, no menos importante: los alcances de la facultad de vetar, teniendo presente que se admite el veto parcial, y que no se ha fijado un límite, como sabiamente lo hace la reforma a la Constitución nacional de 1.994, que admite la observación parcial y la promulgación de lo restante, si tiene autonomía normativa y su aprobación no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso (Art. 80º C.N.).

En el ordenamiento local, si el Gobernador veta en parte una ley, puede promulgar lo no vetado, independientemente de que se siga el camino de la vuelta a la Cámara y todo el trámite del segundo párrafo del Art. 104º C.P. Más cabe preguntarse cuál es el alcance de la expresión contenida en este Artículo que dice que no habiendo mayoría (en la Cámara) *para aceptar las modificaciones propuestas por el Gobernador* el proyecto en trámite no puede repetirse en las sesiones del mismo año. En concreto, ¿puede afirmarse, derivando de esa frase, que en nuestro sistema el Gobernador pueda producir una modificación, una reforma al proyecto sancionado por la Cámara? ¿Y que sea esa reforma la que requiera luego una aprobación por mayoría en el Parlamento para convertirse en ley? Es difícil adherir a esta postura, muy innovadora para nuestra mecánica tradicional de formación de las leyes. Hasta ahora, la intervención, por cierto importante del Ejecutivo en el proceso, estaba reducida a las acciones mencionadas, y

cuanto más a la promulgación parcial, pero de ahí a hacerlo partícipe en la redacción misma del texto legal, hay una brecha que no parecería autorizar a desandar la norma constitucional que estudiamos. Admito que es un tema que merecerá profundización doctrinaria, porque resulta atrapante. Podríamos en principio convenir que *las modificaciones propuestas por el Gobernador* sean nomás las que surjan o sean consecuencia del veto parcial. Este implica en sí mismo una reforma al proyecto sancionado por la Cámara. Pero veamos, si el Ejecutivo puede promulgar lo no vetado, la parte vetada vuelve a la Cámara que tiene solo dos caminos, insistir o no con la sanción de esa parte, que si lo logra, también integra la ley y si no lo logra, la ley tendrá únicamente el componente autorizado por el Decreto promulgatorio. ¿Cómo entra a jugar en todo esto lo de las «modificaciones», para cuyo tratamiento y aprobación la Cámara necesitará una simple mayoría, y no los dos tercios que se exige para la insistencia? ¿Porqué regular esta alternativa, que no encaja entre las variantes tradicionales posibles de veto-insistencia-ley o veto-no insistencia-no hay ley?. Si la observación es parcial, tendríamos: veto parcial-insistencia en lo vetado-ley completa, o veto parcial-no insistencia en lo vetado-ley incompleta, con promulgación de lo no vetado. Pero, ¿y lo de las modificaciones?. En ninguna de aquellas situaciones entra a jugar una variante de reforma, para *la que se ha previsto incluso una modalidad de aprobación, que es por simple mayoría*. Todo este razonamiento parece conducir a admitir que el Ejecutivo tenga la facultad, al vetar, de introducir una nueva letra al proyecto sancionado, la que requerirá de una aprobación ulterior de la Cámara, por mayoría simple, la que lograda, hace volver el proyecto al Gobernador para que lo promulgue.

Es la posibilidad de la promulgación parcial la que genera la incertidumbre. En los textos constitucionales antiguos esta contingencia era inexistente. El Art. 65º de 1.865 es tajante: si no hay dos tercios para insistir, ni mayoría para admitir las objeciones, directamente no hay ley; y el Art. 64º de 1.909 dice directo: «el veto da lugar a tres casos», 1- a la insistencia con dos tercios que convierte el proyecto en ley; 2- a la conformidad de la Cámara con las vistas del Ejecutivo, en cuyo caso le remite el proyecto reformado, y 3- al desistimiento del proyecto, mandándolo al archivo. Nunca se habló

de promulgación parcial y de que lo vetado vuelva a la Cámara, para que ésta apruebe el veto y luego ¿Qué más podría ocurrir, si el resto ya fue promulgado, ya es ley?

En la actualidad no se han previsto materias en que el Ejecutivo no pueda vetar (excepto la ley declarativa de la necesidad de la reforma, Art. 161º C.P.), como si los contenía por ej. la Constitución de 1.855, cuyo Art. 22º le negaba esta facultad en «las leyes sobre negocios municipales, sobre trabajos de pública utilidad, sobre educación popular, emigración y contribuciones, sobre cuyos objetos la Sala estatuye por sí sola». Lo mismo que el Art. 68º de 1.865, que solo corrige por inmigraciones.

Volviendo al Art. 123º C.P. en su inc. 1º, vemos que además pone al Ejecutivo en el deber de «hacer ejecutar» las leyes. Se refiere al delimitado ámbito de la función administradora, porque no todo el plexo normativo tiene por objeto a ella, escapando por ejemplo aquellas cuya ejecución corresponde a los órganos judiciales.

También incumbe al Gobernador emitir disposiciones complementarias a la ley, para «facilitar su cumplimiento» por medio de reglamentos, es decir lo que se conoce como reglamentación de la ley. Esta atribución es exclusiva, y se extiende más allá de las normas cuya ejecución le es propia. Por tanto, es inadmisibles que el Tribunal Superior, vgr., emita Acuerdos que se reputen reglamentarios de una ley, mucho menos de una norma constitucional (exclusividad de la Legislatura por el Art. 102º inc. 1º C.P.). La única autoridad en quién se invistió la facultad reglamentaria de la ley es entonces el Gobernador de la Provincia.

b) INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA PROVINCIA.

Al iniciar el período de sesiones legislativas, en la primera sesión, el Gobernador informa al pueblo, a través de sus representantes parlamentarios, sobre el estado general de la Administración pública, el manejo en general que hubiera hecho sobre el presupuesto aprobado para el ejercicio anterior, sobre las necesidades públicas más acuciantes y sobre el plan de trabajo que se ha propuesto para encontrarles solución. Se trata de una disertación sobre los lineamientos fundamentales de la política a aplicar, de la explicación de su plan de

gobierno, de un informe sobre lo actuado en el año anterior, de la situación en que se encuentra la Provincia y su proyección. No se requieren aquí detalles en cifras (para eso está la obligación del inc. 4º del Art. 102º C.P.), ni de los programas a desarrollar con sus respectivos fundamentos y objetivos, y ni siquiera de cada obra en particular (que figuran en el presupuesto, inc. 5º de este Art. 123º C.P.). En este discurso se traza el plan estratégico, con sus ejes, sus consignas, sus métodos evaluativos y su visión a mediano y largo plazo; es el momento para reconocer errores y las medidas adoptadas para remediarlos; es la oportunidad de la exhortación a las autoridades constituidas para el esfuerzo conjunto en pos de un plan de trabajo que se está exponiendo, de un programa de gobierno que se explicita por anticipado, como es de toda lógica, para que el pueblo lo conozca, con sus herramientas y sus etapas claramente definidas, para el año a transitar. De allí la expectativa que concita, y la importancia que posee, en nuestro régimen republicano.

En la Constitución de 1.855 se decía que el Gobernador «expone todos los años a la Legislatura la situación de la Provincia, sus necesidades urgentes, de su adelanto y progreso, y recomienda a su atención los asuntos de interés público que reclamen cuidado preferente». Una clara definición de la inspiración de la norma.

c) CONVOCATORIA A ELECCIONES. Corresponde al Ejecutivo convocar al pueblo de la Provincia a que elija sus representantes, al tiempo que vaya expirando el mandato periódico otorgado. Nuestra Constitución no ha establecido un lapso temporal determinado que anteceda a la culminación de mandatos, durante el cual deba perpetrarse el comicio (como el Art. 95º C.N.). Sí lo había anteriormente, en la Constitución de 1.865, cuyo Art. 75º establecía que la Junta de electores que a su vez consagraría al nuevo Gobernador, debía elegirse por el pueblo dos meses antes de concluir el período gubernativo. En la de 1.909, la tarea de la Junta se verificaba tres meses antes, y con la reforma de 1.933, a partir de la cual los gobernantes se pasaron a elegir directamente por el pueblo, la convocatoria debía realizarse cuatro meses antes de culminar el período de gobierno. A falta de previsión en la Carta Magna, la ley electoral

actualmente en vigencia, N° 5.139, con toda simpleza indica que «la convocatoria a elecciones para Gobernador y Vice, como para Diputados, deberá realizarse *siempre antes de la terminación de los respectivos mandatos*» (Art. 31°).

Para todos esos cargos, la ley electoral prevé que la convocatoria debe realizarse con una anticipación de noventa días corridos al día fijado para el comicio (Arts. 29° y 30°). En ella se deberá expresar: 1- Fecha de elección; 2- clase y número de cargos a cubrir, como período por el que se elige; 3- número de candidatos por los que puede votar el elector; 4- sistema electoral aplicable (Art. 28°). El decreto de convocatoria deberá ser inmediata y ampliamente difundido, siendo obligatoria su publicación en el Boletín oficial y en los diarios locales de circulación provincial (Art. 32°). Se comunica por escrito a los titulares de las demás funciones del Estado, a la Justicia electoral y usualmente al Ministerio del Interior de la Nación.

La alusión del inc. 3° de este Art. 123° C.P. a que «por ningún motivo puedan ser diferidas» solo podría resultar aplicable entonces al Art. 31° de la Ley N° 5.139, reforzando el deber institucional de practicar la decisión popular antes del vencimiento de los mandatos. E invariablemente en día domingo.

d) CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS.

Atribución compartida con la Cámara, según ya lo vimos en el acápite 13 del Capítulo anterior, al tratar el Art. 99° C.P. Solo recordaremos que el requisito insoslayable es el urgente interés público, y que la Cámara solo podrá tratar en extraordinaria el asunto motorizante de la convocatoria.

e) LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. Una de sus funciones naturales, el Gobernador debe administrar los recursos y gastos e inversiones del tesoro de la Provincia. Tiene para ello un esquema normativo que le sirve de cuadro de contención, guía orientadora, mecanismo de acción y de control y fuente de atribuciones especiales para cuando la situación imperante las requiera. La primera integrante de ese plexo de normas es la ley de presupuesto, cuya iniciativa le corresponde con exclusividad. Debe presentarla antes de

finalizar Octubre del año anterior al ejercicio que corresponda (Art. 73º C.P.) y regirse por la misma. Con arreglo a ella realiza el gasto y las inversiones, y con sujeción a ella y a las leyes tributarias (Código tributario más ley impositiva anual) formaliza la recaudación de las rentas. El organismo administrativo encargado en forma específica de lo tributario es la Dirección General de Ingresos Provinciales, dependiente del área de Hacienda. Pero las rentas también pueden tener un origen distinto, como podría ser el arrendamiento de bienes, de lo cual se ocupará cada dependencia pública en el orden de su competencia, sobresaliendo en la tarea la Administración de Bienes Fiscales. En todos los casos, sus titulares son funcionarios políticos. Finalmente, el inc. 5º de este Art. 123º C.P. ordena que se publique trimestralmente el estado de la tesorería, un método de auscultación pública corriente sobre el estado de las cuentas, a las que no solo no se ha sido proclive, sino que tampoco ha resultado exigido con frecuencia por la dirigencia política, la prensa ni mucho menos la opinión pública.

f) LOS COLABORADORES DEL GOBERNADOR. Ya vimos que la Función Ejecutiva tiene por único integrante al Gobernador, y que éste ha de requerir, obviamente, de otras personas que coadyuven a la tarea de gobernar. Se forma entonces una pirámide, cuya cúspide la integran los colaboradores inmediatos, autoridades de rango constitucional y sometidos al procedimiento del juicio político, que son los ministros; luego los secretarios, subsecretarios, directores, etc., todos ellos funcionarios políticos, o no escalafonados en nuestro lenguaje de leyes ministeriales; y finalmente los empleados públicos, desde administrativos hasta médicos, policías y maestros, etc. Todos ellos son designados en sus funciones, y removidos de las mismas, por el Gobernador, con diferentes procedimientos, conforme a las leyes que regulan cada actividad. La distinción esencial está dada para la calidad de funcionario político, que carece de estabilidad en el cargo, estando sujeta su permanencia al criterio que sobre su desempeño maneje el Gobernador; para los empleados comunes (o «escalafonados») rige el Art. 44º, de la estabilidad propia o absoluta (en el sentido de que no puede ser reemplazada por una indemnización, y solo desaparece por las causas que la ley menciona)

La ley N° 7.632 establece la estructura organizativa actual de la Función Ejecutiva, previendo, como usualmente ocurre, hasta el nivel de Subsecretarías, Administraciones, Consejos y Agencias provinciales. Desde el nivel de Direcciones Generales en adelante, se organiza vía Decreto.

g) OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS SOCIALES. El inc. 7º del Art. 123º C.P. autoriza al Gobernador a otorgar jubilaciones, pensiones, retiros y demás beneficios sociales, conforme a la ley que los regula. Con respecto al régimen previsional (jubilaciones y pensiones), hemos visto que por Ley N° 6.154 se aprobó el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia al Estado Nacional. Con sucesivas actas y cuestiones complementarias, aprobadas por Leyes N° 6.325, 6.494, 6.644, 7.119, 7.287, y 7.475. En consecuencia, todo lo atinente a la regulación del trámite se rige por lo establecido por las leyes nacionales en vigencia (N° 24.241, 24.463 y conexas). En cuanto a los retiros del personal policial y penitenciario, que quedaron excluidos del régimen, se rigen aún por sus respectivas leyes locales de Personal (N° 7.061 y 4.880), hasta tanto se dicte un régimen específico para todas las provincias que transfirieron sus cajas, o se adhiera al de la Policía Federal, derivación esta última, resistida por las instituciones de seguridad provinciales. Los *demás beneficios sociales* contemplados en la norma no son otros que los relacionados con materia previsional, por lo que vemos que en todo este campo, las posibilidades de actuación del Ejecutivo provincial se han visto notoriamente reducidas, por aplicabilidad de la estructura normativa citada (donde se incluyeron además, cláusulas que prohibieron a la provincia dictar nueva legislación en la materia previsional).

h) INDULTOS Y CONMUTACIONES. Reminiscencia de aquél atributo del príncipe, de perdonar a los reos, subsiste en nuestra legislación esta facultad que implica una intromisión en la sistemática de otra función del Estado, la judicial, encargada de juzgar los hechos y aplicar las sanciones previstas en el Código Penal. Por ello debe ejercerse esta atribución con suma responsabilidad. Comprende tanto la conmutación total, que es el indulto, como la parcial, mucho más

común. Para ambos casos se requiere, por indicación de la doctrina, condena firme, pero si la misma versare sobre alguno de los delitos señalados en el Art. 12º C.P., no podrá el sentenciado gozar de estos beneficios. Tampoco podrán hacerlo ninguno de los funcionarios sometidos a enjuiciamiento político, por los delitos que hubieren cometido durante la época en que resultaban alcanzados por este procedimiento, hayan sido sometidos al mismo o no, y habiendo sido sometidos, se los haya encontrado responsables y en consecuencia destituidos, o no. Esta interpretación restrictiva refuerza a mi entender la voluntad del Constituyente, que quiso excluir del beneficio, y hacer pagar enteramente su responsabilidad penal, a quienes atentaron contra el orden constitucional, y a quienes ejerciendo una función preponderante, burlaron la confianza del pueblo y cometieron un delito. Aunque en contraposición, podría alegarse con razonabilidad que, tratándose de un funcionario sujeto a juicio político, si el hecho cometido no le generó una declaración de responsabilidad política, porque por ejemplo, se trataba de un delito de acción privada y con una mínima condena no privativa de la libertad (vgr. una lesión leve), o porque se trató de un delito culposo (homicidio en accidente de tránsito) no habría razón para quitarle al condenado penal la posibilidad del beneficio de conmutación. Sin embargo, el inc. 8º del Art. 123º C.P. no contempla estas situaciones, y engloba a cualquier delito cometido por las referidas personas (en el lapso, reitero por mi parte, de su sometimiento a la instancia de juicio político).

En la primera década de vigencia de la actual Constitución se generó un manejo cuasi irresponsable de esta prerrogativa. No tanto por su reiteración y abultados porcentajes de rebajas de condenas (lo que es en sí irritante para el equilibrio en la decisión estatal de represión del delito), porque podría alegarse que si se permite la conmutación total, nada puede objetarse a una generosa rebaja (insensato, pero lógicamente imperturbable); pero la crítica atiende al incumplimiento en la obligación del trámite previo de consulta al Tribunal Superior, exigido por el texto constitucional. Esa consulta lo es al solo efecto de recabar los antecedentes del reo en lo que se refiere a la evolución de su tratamiento penitenciario, de lo que el órgano judicial tiene conocimiento e injerencia en virtud del Art. 140º inc. 3º C.P. Si bien

el informe no puede reputarse vinculante, es de toda sensatez atender sus conclusiones, entre las cuales suele indicarse la propensión a la reincidencia y la peligrosidad del condenado. En los últimos tiempos, los Decretos de conmutación se han venido emitiendo en una sola oportunidad en el año, cercana a la celebración de la Virgen de la Merced, cuya imagen tradicionalmente visita al Servicio Penitenciario Provincial días antes de su fiesta central, el 24 de septiembre. Y se ha venido consignando que para el otorgamiento del beneficio se tiene en cuenta, además de la progresividad en el tratamiento de rehabilitación (buena conducta y concepto), la naturaleza del hecho cometido, condición de reincidencia, rebajas anteriores recibidas, etc.

i) EJERCICIO DEL PODER DE POLICÍA. La doctrina mayoritaria distingue entre «policía», que es la función o actividad administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad, economía y salubridad pública, y «poder de policía», que es una potestad dada por la Constitución para reglamentar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes. Así lo señala Marienhoff,² que en consecuencia deja el primer concepto para el administrador y el segundo en manos del legislador. Pero el despliegue de actividad estatal en los tiempos modernos, sumado a la especificidad que han logrado muchos sectores y la necesidad de diversificar un sistema de contralor y/o de regulación necesariamente dinámico, justifican plenamente que sea el Ejecutivo quién tenga a su cargo el ejercicio del poder de policía, tal como lo atribuye el inc. 9º Art. 123º C.P.

j) PROPONE EL TRIBUNAL SUPERIOR. En concordancia con el Art. 136º C.P., se reserva al Gobernador la potestad de proponer ante la Cámara de Diputados a los abogados aspirantes a integrar el Tribunal Superior de Justicia. Si la Cámara no acordare designar a el o a los propuesto/s, hará conocer esa circunstancia al Gobernador, para que presente distinto/s candidato/s.

2. *Tratado de Der. Administrativo*, op. cit., T. IV, pág. 509 y subs.

k) FISCALIZACIÓN. El inc. 11º del Art. 123º C.P. le da rango constitucional a la facultad-deber de contralor del Ejecutivo sobre personas jurídicas en general, sobre entes descentralizados y sobre empresas estatales o con participación estatal. Respecto de las primeras, se encarga la Dirección General de Inspección de Personas Jurídicas. Respecto de las demás, si se trata de entes descentralizados, rige lo dispuesto en el Art. 127º C.P., y para las empresas, habrá de tenerse en cuenta sus cartas fundadoras, que de ningún modo podrán eludir este contralor. La fiscalización es amplia, comprensiva de toda la documentación, estados contables, activos, y hasta de las acciones emprendidas, para cotejar que se compadezcan con sus fines. Y es que el objetivo de la norma es también el de ejercer tutela sobre el ente, «para asegurar el cumplimiento de sus fines respectivos». En consecuencia, la desviación u otra anomalía grave autorizarán la intervención correctora del Ejecutivo, que puede incluir el desplazamiento de autoridades.

l) COLEGISLADOR (Parte dos). La reforma de 1.998 introdujo un inciso nuevo al Art. 123º C.P., el número doce, y con él una nueva connotación a la calidad de colegislador del Gobernador. Inspirado en la reforma nacional que reconoció, aunque limitándolo, la facultad del Ejecutivo de emitir disposiciones de contenido legislativo (Art. 99º inc. 3º C.N.), este inciso parte del mismo principio general, *la prohibición de hacerlo*, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Luego desarrolla las especialísimas excepciones al principio, que deben nutrirse de estas condiciones: 1-que se den circunstancias extraordinarias, no previsibles, fuera de lo común; 2-que tornen imposible seguir el trámite normal para la sanción de una ley. Verificada esta situación, el Gobernador estará en condición de emitir un acto administrativo que verse sobre una materia que se debe regular por ley, es decir que es de competencia de la Función Legislativa. Pero nunca, aún cuando esté dado el cuadro de situación extremo que se ha pintado, podrá dictar un dispositivo que regule materia tributaria, electoral, ni la intervención a un municipio.

El Decreto, que se denomina de necesidad y urgencia, deberá estar refrendado por todo el elenco ministerial (es común decir «en

acuerdo de gabinete»), y enviarse a la Legislatura dentro del plazo máximo de diez días de emitido, para su ratificación o convalidación. El Parlamento tiene a su vez un término para expedirse al respecto, que es de treinta días desde que recibió el acto administrativo, pasados los cuales, si no lo ha tratado, opera una ratificación tácita.

El trámite de referencia supone que la Cámara se encuentre en período de sesiones, sin que se haya previsto uno especial para cuando se emita el DNU en otro tiempo, por lo que estimamos que dado el caso, el plazo de diez días para el envío deberá contarse desde que se abrió el nuevo año legislativo.

La figura tuvo una profusa fundamentación por los Convencionales. A. Menem citó el caso Peralta, resuelto por la C.S.J.N. en 1.990, que daba plafón jurisprudencial al instituto aún no reglado; resaltaba asimismo que se trata de una excepción al principio de la división de poderes, que la regla es la prohibición de intromisión del Ejecutivo en materias propias de la Cámara y que se han establecido condiciones al igual que casos en que jamás procede. C.A. Romero ponía énfasis en que se trata de una limitación al Ejecutivo, hasta el momento inexistente, y no una delegación de facultades. Por mi parte señalaba que además de los requisitos impuestos, se debía presentar una situación extrema, que haga imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de una ley. La disyuntiva del Gobernador entre acudir a la Cámara y actuar de inmediato, como preservador del andamiaje normal del Estado, se debe inclinar claramente hacia el cumplimiento oportuno de su deber, sin perjuicio de someter lo decidido a la aprobación del legislador, cuyo campo se ha invadido por abrumadora urgencia e indiscutible necesidad. C. Santander aportaba un detalle significativo: «la vertiginosidad de las transformaciones de la sociedad actual está en inversa proporción a la morosidad del sistema parlamentario en todo el mundo, pero especialmente en Argentina... (entonces) ¿Qué hace el gobernante que tiene la necesidad de dar una respuesta a los pueblos?». Solo G. Bazán manifestó oposición abierta aduciendo que «con este tipo de facultades que les otorgamos a los poderes se rompe el equilibrio constitucional que tenemos que preservar». Y por último, el Conv. De Priego formula una crítica parcial, «yo creo que los decretos de necesidad y urgencia se justificarían en el período de receso de la Cámara... (porque) en un período de sesiones ordinarias, no creo que se pueda llegar a justificar, porque si hay necesidad de una ley se llama a una sesión extraordinaria o especial

para aprobar o no la ley que el Ejecutivo está requiriendo en ese momento».

11. RÉGIMEN DE LOS MINISTERIOS. Los más inmediatos colaboradores del Gobernador, funcionarios políticos por excelencia, son los Ministros, cuyo número, competencias y funciones deja la Constitución a la ley (Art. 124º C.P.), desviando así una costumbre de que sean las Cartas magnas las que fijen la estructura de apoyo político-administrativo-institucional más cercana al Gobernador, como lo consignaba la Constitución nacional antes de la reforma de 1.994 (ex Art. 87º), y nuestra propia Constitución de 1.909, cuyo Art. 75º reducía «el despacho de todos los negocios del Poder Ejecutivo» a dos Departamentos, uno de Gobierno e Instrucción Pública y otro de Hacienda y Obras Públicas, «a cargo de uno o dos Ministros Secretarios». Sin embargo, las dos primeras Constituciones provinciales dejaron también a la ley la determinación de su número.

Si bien la estructura ministerial y la de su dependencia, es objeto de permanente modificación, para su adecuación ya sea a las necesidades o a la política de gobierno, observamos que en nuestra Provincia, en las últimas épocas, han tenido rango ministerial las áreas de Educación, Salud y las relacionadas con el sector productivo. También ha sido tradicional el considerado Ministerio «político», como lo es el de Gobierno, y asimismo el de Hacienda, pero no ha alcanzado este nivel jerárquico institucional otro de los servicios esenciales a cargo del Estado moderno, como lo es la seguridad pública. La ley en vigencia lleva el N° 7.632.

Los Ministros contribuyen a la formación de las resoluciones del Gobernador que se plasman por escrito, pues deben proceder al refrendo del mismo, sin lo cual el acto carece de eficacia jurídica. El acompañamiento con su firma a la decisión del Gobernador se convierte entonces en un requisito de forma (Art. 37º inc. c) de la Ley N° 4.044), pero de carácter esencial para la conformación del acto como pieza jurídica, a tal punto que su falta tiene la entidad de vicio grosero (Art. 64º), y por consiguiente, el decisorio, «aunque posea eventualmente la apariencia de acto administrativo, se considera jurídicamente inexistente, configurando una mera vía de hecho» (Art.

73º, todos de la misma ley). Basta sin embargo la firma de un solo Ministro para la completitud del acto. Esta participación ministerial en la conformación de la resolución gubernamental le aparea una «responsabilidad solidaria» con el titular del Ejecutivo, que a mi entender abarca todas sus modalidades, desde lo político hasta lo civil, penal y administrativo. B. Campos recuerda que ya la C.N. de 1.826 (a la que nuestra Provincia jamás adhirió), aclaraba que «en los casos de responsabilidad, los ministros no quedarán exentos de ella por la concurrencia de la firma o consentimiento del Presidente de la República».³ En la actualidad, por el Art. 8º de la Ley Nº 7.632, también refrenda el Secretario General y Legal de la Gobernación, organismo que según el Art. 69º de la misma ley, tiene rango y jerarquía de Ministerio.

El Art. 126º C.P. menciona que con su firma, al tiempo que refrendan, los Ministros *legalizan* lo resuelto por el Gobernador, término que parece reducirse a una cuestión fedataria. Ahora bien, no todos los actos administrativos adoptan la forma de Decreto, pudiendo emitirse también, según el Art. 41º Ley Nº 4.044, disposiciones, circulares, instrucciones u órdenes. En este contexto, ¿todos ellos necesitarán de refrendo ministerial?. Habiendo utilizado el Constituyente la expresión genérica de «resoluciones», parece abarcar con ello todo acto escrito de carácter dispositivo, sea de nivel particular o general, pudiendo entonces eximirse a las circulares e instructivos.

Los Ministros tienen un delimitado ámbito de competencias, las que le señala la ley pertinente, y solo pueden resolver por sí mismos, en todo lo referente al régimen económico y administrativo de las áreas de su dependencia, temas sobre los cuales obviamente pueden dictar todas las resoluciones y providencias de trámite que resulte menester. La Ley de Ministerios vigente señala como funciones de los Ministros: promover la defensa de la democracia republicana, la equidad social, el afianzamiento del federalismo y la integración regional; intervenir en la determinación de los objetivos gubernamentales, las políticas sectoriales, sus estrategias de gestión y sus acciones concurrentes; participar en la asignación de prioridades y

3. *Manual de Der. Constitucional Argentino*, op. cit., pág. 700.

en la aprobación de planes, programas y proyectos, conforme lo determine la programación de gobierno, como así también en la elaboración del presupuesto de cada una de sus áreas; intervenir en los proyectos de estructura organizativa de sus áreas de competencia, elevándolas a la Función Ejecutiva para su aprobación en Acuerdo General de Gabinete; entender en la administración de los recursos económicos, financieros, patrimoniales y humanos de su ámbito jurisdiccional; participar en el proceso de formación de las Leyes, proponiendo fundamentadamente los vetos totales o parciales pertinentes, con la prontitud que el plazo constitucional requiera (pero también instando ante el Ejecutivo los proyectos que considere necesarios); promover y fortalecer la iniciativa privada en función del bien común, a través de la coordinación de las funciones y acciones de sus organismos dependientes y la de éstos con el ámbito privado (aspecto de vital importancia, en donde los Ministerios deben ahondar, teniendo presente la gran presencia del Estado en todo el quehacer de la vida comunitaria, y la necesidad de desarrollar la iniciativa privada); ejercer la representación política y administrativa de sus respectivas áreas, incluyendo ante la Cámara de Diputados a los fines dispuestos en el Artículo 95° C.P.; celebrar contratos en representación del Estado y en la defensa de los derechos de éste, conforme a la legislación vigente; velar por el cumplimiento de las decisiones que emanen de la Función Judicial en uso de sus atribuciones y que incidan en el ámbito de su competencia; preparar y difundir publicaciones, estudios, informes y estadísticas de temas relacionados con sus competencias (Arts. 15° y 16° Ley N° 7.632).

En caso de ausencia transitoria por cualquier motivo o vacancia, los Ministros son reemplazados por sus pares en la forma que la ley de Ministerios lo determine, a efectos de su responsabilidad funcional, como así también del encargo del despacho correspondiente a su cartera hasta la normalización de la situación. Los Ministros podrán excusarse de intervenir en un asunto invocando legítima causa. En tal caso, si el Gobernador estimare fundada la inhibición, designará a un par para que reemplace al impedido (Arts. 12° y 13° ley cit.).

Con la reforma de 2.002 se introdujo en el Art. 126° C.P. un deber de íntima vinculación con el principio republicano, adoptado

como letra constitucional en el Art. 3º C.P., de publicidad de los actos, como así también a las técnicas de actuación de que se nutre el ejercicio del poder en la democracia moderna: la presentación periódica, en este caso semestral, de una memoria detallada del estado de la Provincia en lo relativo a los asuntos de sus áreas. Si bien no se especifica ante quién se realiza esta presentación, pudiendo derivarse que lo es ante su jefe político y administrativo, es decir el titular del Ejecutivo, la intención del Constituyente ha sido generar el más amplio conocimiento, de la sociedad en general, y de los órganos políticos en particular, incluido el Parlamento, de la situación de cada cartera gubernamental, de su nivel de ejecución presupuestaria, del avance de su plan de gobierno, de las dificultades que atraviesa. Son todos componentes del informe *detallado* que exige la norma. Lejana relación tiene esta obligación ministerial con el informe del estado de la Provincia que corresponde ofrecer por el Gobernador ante la Cámara al iniciarse cada período legislativo. Serán nutrientes del mismo, pero no participan de su naturaleza ni de sus objetivos. La generalidad de uno se contrapone con la puntualidad de los otros. Lo de los Ministros es más bien una rendición de cuentas, expresada en términos políticos, de carácter periódico, y como tal, conmina a brindar explicaciones, cuanto menos, sobre lo actuado. El Conv. R. Ceballos, por un bloque en minoría, proponía un ciclo menor para la presentación de la memoria, «ponerlo (al informe) en una obligación cada seis meses, es un lapso demasiado extenso, en la forma como hoy en día se mueve la economía y los acontecimientos que nos sorprenden día a día, pasar seis meses para hacer un examen del movimiento de las finanzas y como se ha venido gastando el presupuesto y como se ha venido aplicando la ley, es demasiado tiempo, nosotros creemos que en seis meses pueden haberse producido errores o falencias que pueden ser fatales para poder cumplir con el presupuesto a fin de año. Por eso planteamos que tiene que ser mensual, porque de esa manera lo estamos siguiendo de cerca, es mucho más fácil para un Ministro confeccionar un informe de lo hecho en un mes que de lo hecho en seis meses, cuando el tiempo empieza a esconder las cosas y a borrar los efectos». Atendible la opinión, pero considero un buen punto de partida para nuestra sistemática de ejercicio del poder, que exista esta norma, y que

además tenga vida no solo por la responsabilidad del Ministro que la cumpla sino también por la sociedad, los medios de prensa y los demás órganos del Estado, que exijan su cumplimiento. Por otra parte, recordemos que se trata de un informe externo, que no empece a todos los que le corresponderá efectuar al funcionario, cuyo rendimiento, máxime en este nivel, seguramente es seguido de cerca por el Gobernador, dada su alta exposición. Sobre el punto se refiere el Art. 16º inc. 2º de la Ley Nº 7.632, mencionando la elevación a la Legislatura.

La restante reforma a este Artículo, también de la Convención de 2.002, reproduce al Art. 106º de la Constitución Nacional, que faculta a los Ministros a concurrir a las sesiones parlamentarias y tomar parte en sus debates, por supuesto sin votar. Tanto para exponer sobre asuntos relacionados con sus áreas (fuera de la institución del Art. 95º C.P.), como para fundamentar un proyecto cuya sanción le interese; este mecanismo de inter-actuación de funcionarios del Ejecutivo con la Cámara resulta por demás importante, esclarecedor y contribuyente a la mejor dinámica del gobierno.

Abordaremos finalmente las condiciones de elegibilidad de un Ministro, indicadas en el Art. 125º C.P., que le exige las mismas que para ser Diputado, es decir, argentino y mayor de edad, pero ¿qué sucede con la residencia? Obviamente no puede constreñirse en relación a un Departamento provincial determinado (y es un despropósito exigirla en referencia al Departamento Capital, como sede del gobierno), pero estimo que el requisito no puede soslayarse, ya que ninguna excepción se contempla, y que la residencia debe operar, más en el ámbito territorial *de toda* la Provincia. Siguiendo que al Gobernador se le exigen cinco años de residencia inmediata (o sea anterior a la elección), aún cuando fuere riojano, resulta congruente pretender su aplicación (aunque menor en tiempo) para los Ministros. Como adelantáramos, hay ciudadanos inhabilitados para ejercer el cargo, que son el cónyuge y los parientes del Gobernador, hasta el cuarto grado inclusive de consanguinidad o afinidad. Se entiende que a la inhabilitación la genera la persona que ejerce, con voluntad de permanencia por un tiempo considerable, el cargo de Gobernador, y por tanto, dado el caso de que al cargo lo asuma alguno de los

integrantes del orden sucesorio, operará respecto de los parientes de éste la inhabilitación, y no ya sobre los del que dejó de ocupar la función.

Para los Ministros rigen las mismas incompatibilidades que para los Diputados provinciales. Y el Art. 14º de la Ley Nº 7.632 agrega que durante el desempeño de sus cargos, no podrán ser miembros de Directorios o Comisiones Directivas, ejercer cargos en calidad de gerentes, apoderados, representantes, asesores técnicos o legales, patrocinantes o bien mantener relación laboral con empresas privadas que se rijan por relaciones contractuales con el Estado Nacional, la Provincia, alguno de sus Municipios o Consejo Económico y Social. Dicha inhabilitación se extiende al ejercicio de la profesión a cualquier título, en litigios judiciales o sometidos a fallos de tribunales arbitrales, en los cuales se ventilen cuestiones de empresas de la índole prevista en dicho Artículo.

12. **¿LOS MINISTROS TIENEN INMUNIDADES?** Terminantemente no. Sólo la Constitución otorga inmunidades, cuyo régimen hemos estudiado, y que en ningún momento menciona a los Ministros. Es común en nuestro medio asociar la circunstancia del sometimiento al juicio político, que sí alcanza a este nivel de autoridades, con el sostenimiento de inmunidades, que en ningún caso les ampara. El problema se origina en la confusa redacción del Art. 202º del Código de Procedimientos Penales, que parece extender el procedimiento especial para casos en que hubiere obstáculos fundados en privilegio constitucional a quienes «estén sujetos a juicio político o gocen de inmunidades». Este es un grave error (otro más, de un sistema increíblemente ponderado durante el siglo pasado), pues asocia un instituto a otro que es bien diferente en su naturaleza y objetivos, aunque compartan razones para su instrumentación.

13. **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.** Tienen previsión constitucional en el Art. 127º, que autoriza al Gobernador a delegar en ellos actividades administrativas estatales, relacionadas con la prestación de un servicio público. De conformidad a su naturaleza, se las reputa siempre bajo el control «directo» del Gobernador, pero «por

intermedio del Ministerio del área de su competencia». Ese control será entonces el político, reservando la relación administrativa y la supervisión del funcionamiento del ente al Ministerio de competencia afín con la tarea que aquél realiza. El tipo de descentralización de que se habla es *funcional o institucional*.

Estos organismos deberán ser creados por ley, que determinará su organización y funcionamiento, y estar dotados de personalidad jurídica (descentralización orgánica o subjetiva, llamada también «autárquica» por oposición a la jerárquica o burocrática, según Marienhoff,⁴ que les denomina «entes autárquicos que se dedican a la prestación de algún servicio público»). Son entonces personas jurídicas públicas estatales.

La Ley N° 4.044 (anterior a la Constitución de 1.986) contiene normas regulatorias: «hay descentralización cuando el ordenamiento jurídico confiere en forma regular y permanente atribuciones a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y cuenta propios, bajo el control del Ejecutivo», Art. 18°. El control administrativo que éste ejerce sobre ellas es sobre la legitimidad de su actividad, salvo norma general expresa en contra, y comprende las atribuciones de: a) dar instrucciones generales a la entidad, decidir en los recursos y denuncias que se interpongan contra sus actos; b) nombrar y remover sus autoridades superiores en los casos y condiciones previstos por el ordenamiento jurídico; c) realizar investigaciones preventivas e intervenirla (Art. 19°). El recurso mencionado es el de Alzada, cuyo régimen se estatuye en el Art. 184° y subs. del Código de Procedimientos Administrativos.

La Convención de 2.002 agregó un tercer párrafo, que impele al Ejecutivo a coordinar y dar participación a los gobiernos municipales cuando una entidad descentralizada vaya a operar en el ámbito territorial de aquellos, sea cual fuere el servicio de que se trate. Como lo explicó el Conv. J.R. Yoma, se busca que el Estado provincial actúe en consenso con las autoridades y con los estamentos representativos

4. Tomo I, pág. 588 op. cit.
También Dromi en *Manual de Der. Administrativo*, Ed. Depalma Bs. As., 1.987, T. 1, pág. 427.

de cada municipio, al momento de determinar los objetivos y acciones a desarrollar por el ente provincial encargado del suministro de un servicio público.

14. REFERENCIA HISTÓRICA A LO QUE EL GOBERNADOR TENÍA PROHIBIDO HACER. La encontramos en la Constitución de 1.855, al igual que lo ocurrido para con la Legislatura provincial. El Art. 39º indicaba como atribuciones ajenas al mandatario local, todas las conferidas al Presidente de la Confederación por la sección 2º, Capítulo 3º de la Constitución nacional del 25 de mayo (sic). «En consecuencia, el Gobernador no ejerce el derecho de patronato en la presentación de obispos para las iglesias catedrales ni concede pase ni retiene los actos oficiales emanados de la silla romana, ni nombra ni recibe empleados extranjeros diplomáticos o consulares; ni dispone de las rentas de la Confederación originadas para gastos nacionales, ni concluye ni firma tratados extranjeros, ni concede grados militares, ni dispone de fuerzas militares sin orden del gobierno nacional, ni declara la guerra, ni suspende en caso alguno el ejercicio de la Constitución nacional, sino con arreglo a sus disposiciones y a las prevenciones del Poder Central.»



EL CAPÍTULO 8

LA FUNCIÓN JUDICIAL

1. MISIÓN FUNDAMENTAL, PARA CIMENTAR LA FORMA REPUBLICANA DE GOBIERNO. La administración de justicia en la Provincia descansa en el Tribunal Superior y demás jueces inferiores. Esta función estatal, que en la esquematización de nuestro primer texto constitucional figuraba a continuación del Legislativo y antes del Ejecutivo, otorga a quienes la ejercen un trascendente protagonismo en la vida institucional de la Provincia. Lejos de reducirse a un papel de componedores de contiendas, nuestros jueces tienen, por voluntad del Constituyente, los instrumentos para asistir al desarrollo de nuestra sociedad, contribuyendo a solidificar sus cimientos. Pilar de la república, repetía el Conv. C. Grimaux. La tarea que se les ha encomendado, a la vez que hacerlos partícipes de la construcción de nuestra historia, les irroga una enorme responsabilidad. Aunque no se trate de una función política, su papel protagónico en la política del Estado es a la vez que ineludible, absolutamente incontestable. La necesaria excitación del órgano judicial no menoscaba su rol activo en la vida institucional de la Provincia. Es por ello que solo una Función Judicial comprometida con los desafíos del momento, con el horizonte que la sociedad se ha trazado, podrá estar a la altura de lo que de ella se espera. El criterio de los jueces, ajustado al imperio de los tiempos, a un pensamiento evolutivo, y respaldado en el derecho positivo, es un verdadero gestor de la grandeza de los pueblos. De allí la exigencia plasmada en el propio texto del Art. 132° C.P. segundo párrafo, de interpretar la doctrina de la ley *con un criterio jurídico de actualidad* para que de este modo la aplicación de la ley implique la verdadera realización de la justicia.

Herramientas no les faltan a nuestros magistrados, que además de la función jurisdiccional, tienen a su cargo la guarda de la soberanía del pueblo, la custodia de la supremacía constitucional y la protección

de los derechos y garantías de los ciudadanos. Todas estas trascendentes misiones que resume el Art. 128° C.P. al abrir el Capítulo, se desgranar en diversos mandamientos diseminados en el texto constitucional, y se propagan en las leyes que los regulan.

a) *Guarda de la soberanía del pueblo.* A la soberanía popular, que se expresa a través del canal de participación por excelencia que nutre al régimen democrático, se la resguarda por medio del control del proceso eleccionario, que está a cargo del Tribunal Electoral previsto en el Art. 80° C.P. Es aquí adonde, en mi criterio, se visualiza con mayor nitidez la función de guardianes de la República que les toca cumplir a nuestros jueces. Haberles confiado la sensible misión de organizar, vigilar y decidir sobre la rectitud del procedimiento por el cual se eligió a nuestros gobernantes (más allá del segundo párrafo del Art. 84° C.P., sobre el que formulamos los reparos pertinentes), implica depositar en la persona de los jueces la interpretación de la voluntad directa del pueblo, crudamente expresada con su voto.

b) *Custodio del poder de la Constitución.* El mantenimiento de la supremacía constitucional es tarea común a todos los magistrados, a través del control que *deben ejercer siempre* sobre cada norma que les toque aplicar a un caso concreto, para verificar su conformación al máximo mandamiento del derecho positivo local (Arts. 9° y 132° C.P.). El imperativo que se resalta marca la fuerza del precepto. Sobre esta temática ya adelantamos cuando vimos los Capítulos 1 y 2.

c) *Protección de la ciudadanía.* Tutelando sus derechos y las garantías individuales, como también se explicitó en la parte de esta obra recién citada.

d) *Alcances de la jurisdicción.* Resultan de competencia de nuestros tribunales todas las causas que versen sobre las diferentes materias regidas por la normativa en vigencia, sea nacional o provincial, «según que las personas o las cosas caigan bajo la jurisdicción de la Provincia», reza el Art. 131° C.P. La competencia de la justicia provincial u ordinaria se convierte en la regla, cuya excepcionalidad estará dada por los casos que resulten de conocimiento de la justicia federal, según los dispositivos de la Ley nacional N° 48, y las leyes especiales atributivas de esa competencia (vgr. estupefacientes).

2. LAS GARANTÍAS PARA LOS JUECES. Preocupación ancestral de los arquitectos del Estado moderno, y simulación permanente de los gobernantes de toda época, la «independencia» de los jueces o mejor dicho la garantía de la imparcialidad de su criterio, ha tratado de edificarse a partir de normas de rango constitucional, que erigen diversas instituciones.

a) *Inmunidades.* Tanto para magistrados como para los integrantes del Ministerio Público, se otorgan las mismas inmunidades que para los Diputados provinciales, contenidas en los Arts. 90° y 91° C.P. Aunque para el caso de ofensas o agravios vertidos contra cualquiera de ellos, no será la Cámara la que intervenga, sino que se activan resortes contenidos en la normativa orgánica de la Función Judicial, que autoriza a los mismos afectados a adoptar las medidas sancionatorias.

b) *Intangibilidad salarial.* El Art. 130° C.P., que venimos comentando en este apartado, asegura a los jueces y miembros del Ministerio público la fijación por ley de sus sueldos, y que los mismos solo podrán disminuirse si los descuentos se dispusieren con carácter general o con fines de previsión (social). La circunstancia extraordinaria que el Constituyente habilita no resquebraja el principio, que de todos modos jamás podría considerarse absoluto. Se trata por otra parte, de una medida evidentemente política, cuyos fundamentos no están sujetos al control judicial. Tampoco su extensión en el tiempo, y ni siquiera su cuantía, aunque una prolongación excesiva o una intensidad rayana a lo confiscatorio, habilitaría una revisión sobre la constitucionalidad de lo decidido por el poder político gobernante, respecto del sueldo de los integrantes de la Función judicial.

c) *La inamovilidad.* Comprende tanto el grado, nivel o jerarquía, como la sede o el asentamiento de sus funciones. Por tanto ningún magistrado puede ser ascendido (obviamente, tampoco degradado) si no medió su consentimiento, que por cierto habrá de exteriorizarse por su presentación en el concurso que se convocare para cubrir la vacante en el órgano judicial superior (la palabra ascendido figuraba en el texto de 1.986, pero se la consideró redundante y se la eliminó en 1.998); o si se trata del máximo tribunal, trámite para el cual no parece requerirse de una exteriorización pública de asentimiento del

involucrado, le tocará a éste manifestarse en contrario si se opusiere. También para el traslado debe concurrir la voluntad del juez, y con ello se connota una cuestión territorial (de una circunscripción a otra) tanto como de un órgano tribunalicio a otro, aún cuando fuere del mismo rango (de un Juzgado de Instrucción a otro, por ej.)

d) La perdurabilidad en el cargo. La permanencia de los jueces en el cargo depende de su buen desempeño y de su buena conducta. No debe confundirse con perpetuidad, que es un signo y un resabio de la monarquía que no tiene nada que ver con la república, decía el Conv. C. Cáceres en 1.986. La remoción se realiza únicamente por las causales y el procedimiento del juicio político (Arts. 105º a 114º C.P.).

e) Exclusividad en sus funciones. El Art. 128º C.P. les otorga, en el ámbito de su competencia, potestad exclusiva, prohibiendo a las demás funciones del Estado ejercer funciones judiciales, entrar a conocer (es decir, inmiscuirse) en juicios pendientes ni pretender el restablecimiento de los que ya hubieren concluido. Fórmula consolidada en el ordenamiento constitucional nacional y provincial, que contribuye asimismo a garantizar la autonomía de decisiones en el ámbito de la Justicia.

Y la autarquía financiera? Gran debate originó el tema en el seno de la Convención. Fuertemente reclamada por el bloque político minoritario, del que llevaba la voz cantante el Conv. J. C. Bóveda, llegando al extremo de proponer un porcentaje fijo del presupuesto provincial, del seis por ciento, «porque vemos a través del tiempo que esa suma ha ido disminuyendo (en) la atención financiera que ha merecido el Poder Judicial»; «los tribunales no tienen la debida atención económica». Esta autarquía era el primer ladrillo en la construcción de la independencia de esta función estatal, para este grupo de Convencionales. A su pensamiento se oponía por la mayoría, el Conv. C. Grimaux, para quien «atenta directamente contra la universalidad del presupuesto provincial, además, cercena el control del presupuesto que está a cargo de la Legislatura». No se aprobó finalmente ninguna cláusula que «garantizara» un quantum presupuestario para la Administración de justicia, y recién se habló de autarquía en la reforma del 2.002, pero en referencia al Ministerio Público solamente, y sin explicitar los alcances del instituto. Creo que hubiera sido

inconveniente y desprolijo para la edificación institucional del Estado que se hubiera establecido en el texto magno un porcentaje fijo de participación presupuestaria. Si bien los planteos de los juristas locales son la mayoría de las veces atinados en cuanto a la exigua suma que los presupuestos anuales destinan para atender las necesidades de funcionamiento de la Justicia, entiendo que la propia Constitución le brinda al Tribunal Superior las herramientas para una defensa apropiada de sus intereses financieros, contenidas en los tres últimos incisos del Art. 140° C.P. Se trata, como ocurre para cada área de servicios del Estado, de una lucha permanente por la obtención de los recursos que resulten necesarios, a la que el máximo órgano judicial no puede ser ajeno, y que debe ejercer con la autoridad que le confiere su investidura y la fuerza que le exige su responsabilidad institucional. De allí en más, la «garantía» de un correcto funcionamiento estará dada por haberse fijado por ley (de presupuesto) cuál es el monto asignado, que el Ejecutivo deberá efectivizar periódicamente; y la responsabilidad de los jueces estará salvada por la información que a toda la sociedad se brinde sobre las necesidades, planes de inversión y proyección de trabajo que se obtenga a partir de las sumas asignadas. Lo que resulta agobiante para la comunidad es la permanente expresión de parte de los órganos judiciales, de su estrechez presupuestaria, blandida como salvaguarda de su frecuentemente inoportuna intervención (por no decir mora consuetudinaria), pretendiendo desviar hacia los órganos políticos el origen de su problemática. Un diseño responsable del esquema de recursos y de gastos, ajustado a las limitaciones y realidades de la Provincia, logrará una atención suficiente de las necesidades de funcionamiento de la administración judicial, y esto es por lógica, una decisión política, a cargo de los órganos políticos, pero para la formación de esa decisión, la Constitución le da y al mismo tiempo le exige, activa participación a los propios interesados. El Art. 128° C.P. es claro al señalar que el Tribunal Superior y los demás jueces tienen *el imperio necesario* para mantener su independencia ante los órganos que ejercen las otras funciones del Estado. Deben ejercerlo en plenitud, también en lo referido a las condiciones que harán posible ese mantenimiento.

3. **COMPOSICIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.** El Art. 129º C.P. y luego la Ley Orgánica de la Función Judicial, que lleva el N° 2.425 (aunque fue modificada en numerosas ocasiones), indican la composición de esta función estatal. Antes que nada diremos que están subsumidos en ella tanto los órganos jurisdiccionales como el Ministerio Público en su totalidad. Los primeros abarcan al Tribunal Superior de Justicia, Cámaras, Juzgados, Juzgados de Paz Letrados y Juzgados de Paz Legos. A los efectos del ejercicio de la jurisdicción, la Provincia se divide en cinco circunscripciones judiciales, que se han ido agregando progresivamente conforme al crecimiento demográfico y la demanda consecuente de los servicios de justicia. Sin embargo, esas circunscripciones no se corresponden, como sería conveniente, con los límites territoriales de las Regiones; no solo para una mejor coordinación de actividades administrativas y las propias del ejercicio de la jurisdicción (ya hay problemas por ejemplo en la justicia penal con la organización de la Policía, cuyas Unidades operativas Regionales concuerdan con las de la Provincia, lo que implica en algunos casos que los Departamentos que abarcan pertenezcan a diferentes circunscripciones). Sino también para un completo afianzamiento institucional de la división político-administrativa que ha adoptado la Provincia, la regionalización.

Además de los magistrados y miembros del Ministerio Público, también forman parte de la Función Judicial quienes trabajan en este ámbito, los funcionarios y los empleados judiciales, pero asimismo puede mencionarse a quienes se relacionan con ella, como son los auxiliares de la Justicia. Son funcionarios judiciales los Secretarios, Prosecretarios, Oficiales de justicia, médicos forenses; autoridades del Archivo de tribunales y del Área Económico Financiera (Art. 5º L.O.F.J.); son Auxiliares de la Función Judicial, el Fiscal de Estado y adjunto, los asesores letrados de la Función Ejecutiva, el personal de los establecimientos penales y de detención, de los hogares de menores, de la Policía, de la Salud pública, y todo aquél a quién la ley asigne alguna intervención vinculada a la administración de justicia (Art. 6º); mientras que son profesionales auxiliares de la justicia, los abogados, procuradores, escribanos, martilleros, ingenieros,

agrimensores, médicos, contadores, traductores, intérpretes, calígrafos y peritos en general (Art. 8º, todos del mismo ordenamiento).

En nuestro medio se ha discutido el carácter de órgano jurisdiccional de los Jueces de Paz Legos, dividiéndose opiniones entre quienes les reconocen dicho estatus y quienes se inclinan por calificarlos como órganos meramente «administrativos». Pero si tenemos presente la entidad que les otorga el Art. 129º C.P., más la circunstancia de que se llevan a su conocimiento causas judiciales en las que emite pronunciamiento, aún cuando dichas causas sean de muy escaso monto, pareciera asistirle la razón a quienes sustentan la primera opinión.

4. LA ORALIDAD DE TODO PROCESO. En el Art. 129º C.P. segundo párrafo, se ha establecido la obligatoriedad de que todo proceso de conocimiento de la Justicia provincial lo sea bajo la modalidad del juicio oral. Si bien los códigos de rito precedieron a la sanción de nuestra nueva Constitución en 1.986, y ellos eran contestes (y adelantados, como el C.P.C.) en adoptar este sistema, llama la atención la importancia que el Constituyente le ha otorgado a la cuestión, y la convicción con que lo ha impuesto. Mucho se ha escrito sobre las ventajas de la oralidad, siendo recomendable acudir a la exposición de motivos del anteproyecto de C.P.C. provincial, elaborado por la Comisión Redactora del mismo (Dres. J.C. Bóveda, L. M. de Glymes y S. Ferreira), donde se expresa: «en el ámbito de nuestra Provincia resulta completamente innecesario entrar a examinar si es mejor el sistema oral o el escrito ... se ha introducido en forma tal en las prácticas de nuestro foro y nuestra magistratura, que actualmente resultaría prácticamente imposible suprimirlo ... La práctica del sistema ha demostrado, con la evidencia de los hechos, la eficacia de la oralidad, sin que los argumentos teóricos más profundos y originales puedan torcer la convicción así formada. La experiencia de nuestra Provincia en la materia, es digna de tenerse en cuenta en nuestro país». A casi cuatro décadas de este pronunciamiento, celebramos el acierto de aquellas palabras, y observamos la adhesión de las demás provincias, otrora renuentes. Sigue diciendo la Comisión: «cuando nos referimos al sistema de la oralidad, no queremos significar únicamente con ello

que la forma de comunicación es la palabra hablada; el sistema comprende también la satisfacción de otros principios considerados esenciales en la moderna ciencia procesal civil, tales como la inmediación, la publicidad y la concentración. Lo primero ocurre porque el juzgador puede entrar en contacto mucho más cercano con los hechos ... ya que ellos se transmiten en modo más espontáneo ... Comprende la publicidad porque los actos se llevan a cabo en audiencia a la que puede concurrir el público, ejercitando el control de los jueces, que es propio de los sistemas democráticos de gobierno ... Se satisface el principio de la concentración porque es factible el cumplimiento de varios actos sucesivos en la audiencia, dirigidos y controlados directamente por los jueces.» Mientras que la exposición de motivos de nuestro C.P.P. recalca: «es preciso pronunciarse sobre los principios o bases que guiaron la reforma, siendo el principal de todos la oralidad del juicio ... La publicidad, estatuida imperativamente por nuestra Constitución (se refiere a la de Joaquín V. González) en su Art. 26º, solo puede obtenerse mediante el juicio oral ... la justicia debe realizarse a la vista del soberano, sus fallos no tan solo deben ser justos sino que deben parecerlo, porque la misión de la justicia es llevar la tranquilidad al pueblo cuyos derechos administra ... el juicio oral contribuye a disipar esa lamentable desconfianza que inspira la justicia en los países donde rige el arcaico procedimiento escrito. Le confiere mayor prestigio y mayor autoridad. Las pruebas que en él se producen, severamente controladas por el público, se hacen más dignas de ser creídas». Todos estos conceptos deben haber influido decididamente en la Convención.

Por supuesto que la oralidad implica que se practican mediante la palabra hablada todos los actos susceptibles por su naturaleza de practicarse de dicha forma (recepción de pruebas, testimoniales, confesionales, periciales —en lo pertinente— y alegatos de los abogados), mientras que habrá actos que por la necesidad de su precisión deberán formularse por escrito.

En otro orden, el mismo Art. 129º C.P., propende, al igual que la Constitución nacional, a la instalación dentro del proceso penal del juicio por jurados «en la medida y oportunidad que la ley establezca». Tema que ha reverdecido en el ámbito nacional, y sobre el cual la

Provincia de Córdoba se ha adelantado con el sistema de escabinos, pero que carece de proyectos aún en nuestro medio.

La oralidad de los procesos encuentra previsión constitucional también en la Constitución de San Juan, Art. 34º.

5. REQUISITOS. Son diferentes según el «grado» o nivel institucional de los jueces y miembros del Ministerio público. Para integrar el Tribunal Superior o ejercer la titularidad de la Fiscalía General o la Defensoría General, se requiere título de abogado, diez años de ejercicio profesional o de desempeño en la magistratura y la edad mínima de treinta años. El título habilitante puede haberse conferido por cualquier institución autorizada para ello, reconocida oficialmente, mientras que el período de ejercicio profesional habrá de comprobarse meramente mediante la inscripción en la matrícula, y su mantenimiento, resultando indiferente la actividad que despliegue el abogado, dentro de las múltiples facetas a que esta profesión capacita. Dado el caso, sin embargo, podría cuestionarse el cumplimiento del requisito, aún cumplida la formalidad de la matriculación, si resultare notorio que el abogado no se desempeña en ninguna actividad, o lo hace en otra que ni en modo remoto encuentre relación con el ejercicio profesional, aspecto que debe respaldarse en elementos probatorios suficientes por quién lo alegue.

Para el nivel de Juez y de Fiscal de Cámara se exige el título, más cinco años de ejercicio profesional o funciones judiciales y treinta años de edad. Se visualiza aquí una diferencia significativa con el caso anterior, donde los diez años de haber obtenido la graduación, para recién acceder al cargo, son imprescindibles. Aquí es necesario poseer el título, con más una «antigüedad» profesional de cinco años o poseer el título, con más una antigüedad en el cumplimiento de funciones judiciales, que no se especifican, por un lapso mínimo también de cinco años. Al haber modificado la redacción de este segundo párrafo, y del tercero, cambiando la expresión «desempeño de la magistratura», que ineludiblemente requiere el título de abogado, por «funciones judiciales», que no necesariamente requieren de la graduación, el sentido de la exigencia es notoriamente distinto. En consecuencia,

puede darse el caso de un empleado o funcionario judicial (por ej., un oficial de justicia) que, con cinco años de antigüedad en su cargo, obtenga luego el título de abogado, y se presente inmediatamente a concursar un cargo de Juez de Cámara, para lo cual se encontraría plenamente habilitado. Finalmente y en cuanto a estos cargos respecta, el Art. 49º L.O.F.J. contiene condiciones de elegibilidad más severas, las que resultan manifiestamente contrarias al texto constitucional, reiterando mi opinión de que ninguna norma inferior puede contener aditamentos a las condiciones, requisitos o exigencias que el Constituyente haya fijado para el ejercicio de cada institución.

Para los demás jueces letrados y miembros del Ministerio Público, se exigen el título de abogado, dos años de ejercicio profesional o funciones judiciales y veinticinco años de edad. Para los jueces de paz legos, mayoría de edad y título de nivel medio.

En todos los casos, es necesario ser argentino, y tener dos años de residencia previa a la designación, en cualquier lugar de nuestra Provincia, cualquiera sea la sede del órgano judicial a que se aspira.

En la redacción del Artículo originariamente presentada a la sala, no se habían incorporado requisitos para los Jueces de paz legos. La omisión fue tenazmente defendida por los Conv. De la Vega Peñaloza y C. Grimaux, que sugerían dejar a la Ley Orgánica de la Función Judicial el establecimiento de las condiciones de elegibilidad para estos cargos. Hubo por otro lado, extremos reglamentaristas como el del Conv. C. Salas que les exigía ser casados y con hijos («para poder ser un amigable componedor y un hombre que va a transmitir o a llevar el largo brazo de la justicia a un lugar donde no puede llegar la justicia letrada porque precisamente no están dadas las condiciones para ello»), o el del Conv. J. Nader, que les requería el título de abogados, teoría refutada por el Conv. E. Zalazar «lo estamos desvirtuando totalmente ... los requisitos del Juez de paz lego deben ser los corrientes de una buena persona, sin antecedentes (penales) y arraigada en el pueblo». Puso cordura el Conv. A. Ortiz, que exigía el bachillerato, la edad y que sea un «contribuyente municipal», posición que con los dos primeros ítems, fue la adoptada finalmente.

6. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. Es el máximo órgano judicial de la Provincia. Titular de la Función Judicial y su representante, aspecto que ejerce a través de su Presidente. La Constitución deja a la ley determinar el número de sus integrantes, que debe ser siempre impar, y que no puede superar el número de cinco (Art. 137º). En la actualidad lo integra un número de tres miembros (Ley N° 7.249), que son designados por la Cámara de Diputados, a propuesta del Gobernador (Art. 136º C.P.), ante quién a su vez prestan el juramento (Art. 129º C.P.).

Los jueces del Tribunal Superior conservan sus cargos mientras dure su buena conducta y su buen proceder, pero a diferencia de los jueces inferiores, al llegar a la edad de setenta y cinco años, se produce la caducidad de su nombramiento, y por lo tanto, requieren de una nueva propuesta y designación, que será de allí en más solo por cinco años, aunque puede repetirse indefinidamente. Se ha seguido aquí el modelo propuesto por la Constitución nacional tras la reforma de 1.994 (Art. 99º inc. 4º), introduciéndolo en el ámbito local la reforma de 1.998. En esta oportunidad, se varió también una sistemática de renovación que había instalado la Constitución de 1.986, por el cual los jueces del Tribunal Superior eran nombrados por un período de seis años, admitiéndose la reelección. Tema muy debatido en la Convención, defenestrado por N. Brizuela, que se preguntaba: «¿qué garantía tiene el individuo cuando acude a la justicia y más precisamente en aquellos juicios donde tiene competencia exclusiva el Superior Tribunal, cuando está pendiente de un nuevo acuerdo por seis años?»; lo defendían C. Grimaux y J.C. Pagotto: «Si ha sido un buen Juez, yo no creo que a ninguna Cámara de Diputados, representantes legítimos del pueblo, le interese cambiar un buen Juez, pero sí estoy seguro que esos representantes del pueblo van a cambiar al mal Juez», a lo que el último agregaba «no le tengamos miedo a la periodicidad del Poder Judicial ... a experimentar instituciones nuevas que propendan a un nuevo y armónico desarrollo que nos lleve a la total justicia». El bloque minoritario compartió el proyecto de la mayoría. Lo cierto es que en el corto tiempo de vigencia del sistema se fortificó un pensamiento adverso, que llevó a propender su reforma en la Ley N° 6.208, lo que se plasmó por la Convención de 1.998. En esa oportunidad, como

miembro informante de la Comisión de Justicia, expuso que la realidad de nuestras instituciones y el desarrollo cotidiano de la administración de la Justicia en nuestra Provincia, no han podido sostener una sistemática de renovación de los magistrados, sin tradición en nuestro país. Que a los fines de la seguridad jurídica, resultaba imprescindible mantener un pensamiento uniforme y estable del máximo organismo judicial de la Provincia, aspecto que no podía preservarse con un Cuerpo cuya integración esté cambiando en un período tan corto, y en forma permanente. Y que no podía obviarse que la independencia de los jueces podría llegar a encontrarse verdaderamente conmovida, estando en manos de un tercero la continuidad de su mandato, si ese tercero tiene intereses en casos judiciales sometidos a conocimiento de aquellos.

El Tribunal Superior nombra anualmente (en la primera quincena de diciembre, Art. 41º L.O.F.J.), de su seno y por mayoría simple, un Presidente (Art. 137º C.P., segundo párrafo), cuyo mandato puede renovarse indefinidamente (Art. 130º C.P. in fine, párrafo que fue introducido por la Convención de 1.998, en forma asistemática, pero a raíz de que el Art. 137º C.P. no estaba abierto a la reforma). Además de representar al Tribunal, y por ende a la Función Judicial (Art. 41º L.O.F.J.), le incumbe al Presidente ejecutar sus decisiones, ejercer la Jefatura administrativa del personal judicial, velar por el orden, la disciplina y la regularidad del despacho, certificar los instrumentos públicos y demás documentos cuya autenticación sea necesaria, entre las tareas más relevantes.

Sus atribuciones y deberes primordiales están señalados en el Art. 140º C.P., al que complementa la L.O.F.J. en su Art. 47º. En primer lugar, ya dijimos que es el representante de la Función Judicial toda, pero además ejerce sobre la administración de justicia el poder de superintendencia. Este implica la facultad-deber de establecer medidas de ordenamiento, mecanismos o manuales de actuación, ejercer supervisión, practicar inspecciones, aplicar correctivos y sanciones, y direccionar en general el funcionamiento de los tribunales. Se desglosan enunciativamente en la ley de mención.

El T.S.J. nombra a los empleados judiciales y a los funcionarios judiciales. El régimen de los empleados se encuentra contemplado en

el Estatuto del Personal de la Función Judicial (que puede encontrarse en la dirección: www.juslarioja.gov.ar/mi-Estatuto.htm). Para el caso de los funcionarios, se rigen por la Ley Orgánica de la Función Judicial, y en ambos casos más las Acordadas complementarias. Todos ellos se encuentran amparados por el régimen de estabilidad fijado por el Art. 44º C.P., afín al inc. 2º de este Art. 140º.

Ejerce jurisdicción en el régimen interno de las cárceles. En el Título V de la 4º Sección de la L.O.F.J. se dispone que la organización de los establecimientos penitenciarios, como el nombramiento y remoción de sus empleados, está a cargo de la Función Ejecutiva, y se rige por la Ley Nº 4.880 y el Decreto Nº 624/98. Pero en cuanto respecta al régimen aplicable para el cumplimiento de la pena, condiciones de alojamiento, etc., corresponde al Tribunal Superior dictar las medidas que estime apropiadas, sin perjuicio de la competencia que ejerza el juez de ejecución penal o el tribunal de sentencia según el caso, y teniendo presente que la provincia se ha inclinado por la aplicación en nuestro sistema penitenciario de la Ley nacional Nº 24.660, de ejecución de la pena privativa de la libertad. El T.S.J. debe poner en conocimiento del Ejecutivo las deficiencias que advierta en el servicio administrativo o en el cumplimiento del régimen interno de las cárceles. En varias épocas del año se han previsto, con carácter obligatorio, visitas oficiales a los establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de la atribución de realizarlas en cualquier momento. Las visitas pueden ser generales u ordinarias. Las primeras son presididas por el propio T.S.J., se invita a funcionarios del Ejecutivo y de la Comisión pertinente de la Cámara de Diputados. A las visitas ordinarias tienen obligación de asistir los jueces inferiores. Su objetivo es oír a los internos, si así lo solicitaren (es decir las entrevistas se concretan con quién así lo peticiona) y adoptar todas las medidas que se juzguen necesarias o convenientes «para la mejor distribución de la justicia» dice la ley; para el mejor cumplimiento de las garantías constitucionales sobre regímenes de detención (Arts. 18º C.N. y 26º C.P.) y para controlar y fortalecer los procesos de rehabilitación, diríamos por nuestra parte.

Le corresponde al Tribunal Superior dictar todas las normas internas para el andamiaje de la Función Judicial, es decir las

disposiciones administrativas que resulten necesarias para una más eficiente operatividad o funcionamiento de la administración de justicia. El principal instrumento para tal fin es el Acuerdo que emana del Cuerpo. Pero también está facultado para tener la iniciativa respecto de normas con rango de ley, que se refieran a la organización y funcionamiento de la administración judicial y de sus servicios conexos, de la Policía judicial e incluso instar por su propio medio a la modificación de los códigos de rito. El inc. 6º del Art. 140º C.P. le autoriza a enviar el proyecto directamente a la Cámara, y a presentarse en conjunto o a través de cualquiera de sus miembros ante la Comisión legislativa competente, o ante la Cámara misma, a fin de fundamentar y defender el proyecto y/o aportar todos los datos o informes que resulte menester en apoyo a la iniciativa. Este nivel de participación que se otorga a los propios interesados en la sanción de un ordenamiento normativo acorde a las necesidades y realidades de la función estatal que administran, los hace a la vez responsables plenamente del juego institucional de la Provincia, en orden a brindar el servicio que la ciudadanía espera. Ya no dependerá solo de una decisión urdida y adoptada como y cuando los factores de decisión política convengan, sino que es el mismísimo órgano judicial supremo el que tiene el canal de introducción en la toma de decisión y una potencial influencia que debe convertir en acto, con la fuerza suficiente para imponer su criterio. Lo mismo a nivel de cuestiones generales como en lo referente a una de especial atención, el presupuesto, que anualmente debe proponer al Gobernador (inc. 7º de la norma en estudio), y no solo proponer, sino defender ante esta autoridad y ante los Diputados. Soy especialmente reiterativo en estos conceptos, porque quiero resaltar la clara voluntad del Constituyente de otorgar a los representantes de la Función judicial, la fuerza institucional suficiente para que se respete su valía, su importancia en el ejercicio del sistema republicano, y no quedar a expensas de los decisorios de las funciones políticas, adoptando una actitud de resignación, que con las herramientas que posee, se tornaría inexcusable.

Como dato curioso, o al menos novedoso en la constelación de normas del derecho público provincial, vemos el Art. 182º de la Constitución de Chubut, que autoriza a su «Superior Tribunal», a

que en determinados lapsos disponga la actuación de «Jueces de refuerzo» para complementar el servicio de justicia en cualquier órgano judicial que lo requiera, a fin de descongestionar la sobrecarga y desigualdades en el número de causas en trámite en los diversos juzgados provinciales. Los abogados que se designan con este carácter deben reunir los requisitos para actuar como jueces, y el texto constitucional se ocupa en aclarar que esta «ayudita» no suple la responsabilidad que les cupiere a los jueces naturales por su retraso.

En la Convención de 2.002, se redujo a tres meses el período (antes semestral) en el cual debe remitirse a la Legislatura y al Ejecutivo una memoria del estado y necesidades de la administración de justicia, con detalle de las sentencias de cada tribunal y de las recusaciones e inhibiciones de cada juez, «en esto hacemos alusión al control de legalidad y al equilibrio de poderes que debe existir en un estado de derecho» adujo la Conv. A. Porras como informante de la Comisión de Reforma Judicial. No conozco por mi parte antecedentes de que alguna vez los destinatarios de estos informes hayan reparado en ellos, ni emitido opinión ni solicitado ampliación, en síntesis que se haya generado reacción alguna que implique una tarea de contralor efectiva.

Entre los aspectos más destacados que menciona el Art. 47º L.O.F.J. como atribuciones y deberes del T.S.J. pueden citarse: la toma de juramento de fiel desempeño de sus funciones a los magistrados, funcionarios y empleados judiciales; elaborar la lista de conjueces; instruir sumarios para juzgar las faltas que se imputen al personal judicial y aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan (prevención, apercibimiento, traslación en las funciones, postergación en los ascensos, retrogradación, suspensión, cesantía y exoneración); entender en los recursos jerárquicos que se interpongan contra sanciones disciplinarias aplicadas por tribunales inferiores; conceder licencias; fijar el horario de la administración de justicia.

En el Art. 141º C.P. se determinan con carácter taxativo los casos de competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia, a saber: 1- en las demandas que se promuevan directamente por vía de acción de inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos. En el Título IVº, Procesos especiales, Capítulo 3º del

C.P.C. se regula el juicio de inconstitucionalidad. Hemos tratado el tema anteriormente en esta obra.

2- a) en los conflictos de competencia que se susciten entre diversos órganos del Estado provincial; b) en los conflictos entre órganos del Estado provincial y los municipios; c) los que se susciten entre las Municipalidades; d) entre órganos tribunalicios; f) entre un órgano tribunalicio y cualquier autoridad de la Función Ejecutiva con motivo de sus respectivas jurisdicciones.

3- en las causas contencioso-administrativas. El trámite de este proceso está regulado por la antigua Ley N° 1.005. Solo puede intentarse contra las resoluciones denegatorias del derecho reclamado, emitidas por autoridad competente, después de haberse agotado la vía administrativa, mediante el ejercicio de todos los recursos reglamentados en el trámite administrativo (Ley N° 4.044). No es necesaria la reclamación previa cuando la decisión objetada haya resuelto definitivamente, de oficio o a petición de parte, sobre un derecho particular y determinado del demandante (aquí el plazo para la demanda se reduce a la mitad). Los recursos que nuestro ordenamiento contempla son el de plena jurisdicción y el de ilegitimidad por exceso o desviación de poder. El plazo para interponerlos es de treinta días contados desde la notificación de la resolución denegatoria, desde su publicación en el Boletín oficial cuando fuere general o desde que opera la denegatoria tácita. El proceso contiene institutos, reglas y principios propios. El contencioso administrativo en manos exclusivas del máximo órgano tribunalicio no tuvo unanimidad de expresión en el seno de la Convención; se oponían a este sistema los Conv. De la Vega Peñalosa y J.C. Bóveda, que proponían dejar a la ley la determinación de la competencia, previendo que una Cámara pudiera asumirla y no necesariamente el Tribunal Superior, a lo que C. Grimaux y N. Cárbel respondían que tratándose de la revisión de actos de la más alta autoridad de otra función estatal, correspondía a su par judicial la intervención. Por mi parte estimo que atribuir por la letra constitucional una competencia originaria y exclusiva en esta materia ha resultado inconveniente. La evolución de la organización institucional de la Provincia podría tornar oportuno la creación de una Cámara en lo contencioso, que incluso

pudiera revisar actos del Ejecutivo cuando se tratara de temas del solo interés del administrado, y no estuvieran en juego intereses de la colectividad, por ejemplo.

Para los demás casos, el Tribunal Superior ejerce jurisdicción recurrida.

7. CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. Introducido en la reforma de 1.998, con el único objeto de proceder a la selección de postulantes a cargos de jueces inferiores y miembros del Ministerio Público con excepción de sus titulares. Ya había sido propiciado por la minoría política en la Convención de 1.986, que introdujo (el Conv. J. C. Bóveda) un memorándum sobre el instituto, pero denegado por el bloque mayoritario, que en la expresión del Conv. C. Cáceres afirmaba que «si todo el poder público emana del pueblo y pertenece exclusivamente a él, entonces evidentemente que la designación de los jueces a través del Consejo de la magistratura no tendría razón de ser ... porque es un órgano extra-poder, lo cual dificulta y no condice con la estructura del Poder Judicial.» Esta acertada advertencia de C. Cáceres respecto de la imposibilidad, dentro de la estructura del poder que ha diseñado nuestra Constitución, de que sea alguien distinto que el pueblo soberano quién designe a sus gobernantes (sea en forma directa como lo hace con las funciones políticas o indirecta como ocurre con los jueces), ha sido tenida presente al bosquejarse la institución en la primera reforma. Manifesté ante la Convención que uno de los principales objetivos del proceso reformador había sido el de establecer mecanismos que propendan a una mejora sustancial en el sistema de elección de los jueces; que el que venía rigiendo no permitía un riguroso examen o meritación de las aptitudes de los postulantes a la judicatura y que por ello resultaba indispensable proveer un sistema que permita lograr un mejor perfil, desde un punto de vista rigurosamente técnico, puesto que el otro aspecto que se debe meritarse ha de quedar siempre reservado a los representantes genuinos del pueblo, es decir a la Cámara de Diputados. En este punto es indispensable remarcar (como lo hiciera en aquella oportunidad), con el mayor énfasis, de que frente a las desventuradas opiniones de que el poder político no debe estar presente en la designación de los jueces,

debe tenerse perfectamente en claro que no pueden ser otras personas que no estén investidas de la representatividad del soberano, las encargadas de intervenir y de decidir en el proceso de selección y designación de una autoridad de la república, como lo es un juez. Lo que se procura, con el advenimiento del Consejo de la magistratura, es que en el proceso previo de constatación de las aptitudes técnicas, profesionales, del postulante, intervengan personas con capacidad suficiente para apreciarlas objetivamente. Su tarea habrá de limitarse a expresar ante el órgano político encargado de la designación, la Cámara de Diputados, quiénes son aquellos que pueden considerarse técnicamente mejor capacitados, para que dentro de una nómina de aspirantes, se elija al que el cuerpo político considere el más apropiado para el ejercicio de su excelsa función. Con ello se garantiza entonces un doble examen, por un lado, sobre sus aptitudes técnicas, aspecto que apreciarán los idóneos, y por otro, sus aptitudes republicanas, arista de indudable contenido político, que habrá de merituar el Parlamento. Quién no cumpla con las primeras ni siquiera entra a ser considerado por el cuerpo político.

El concurso que realiza el Consejo debe ser público, es decir debe otorgar la oportunidad de presenciarlo y de examinarlo a toda persona o entidad que se interese; y abierto, es decir que las convocatorias no pueden establecer restricciones por fuera de las que naturalmente operan en virtud de los requisitos que se exigen constitucionalmente para cada caso.

La Ley N° 6.671 cuyo Anteproyecto eleváramos a la Función Ejecutiva en 1.998 desde la Secretaría de Gobierno y Justicia, dependiente del entonces Ministerio Coordinador de Gobierno, ha reglamentado los Arts. 136° y 136° bis C.P., normativa que se complementa con el Reglamento Interno que dictara el Consejo de la Magistratura. Antes que nada conviene remarcar que a diferencia de la institución nacional, como ya lo hemos señalado, el organismo local solamente interviene en el trámite de *designación* de magistrados y miembros del Ministerio público inferiores, no así para su remoción, gestión que se realiza a través del juicio político y no de jurys de enjuiciamiento. Por eso se intentó denominarlo, en un primer momento, Consejo Evaluador de Postulantes a la Magistratura. Señalé

ante el Cuerpo que «sin embargo, un posterior debate y atendiendo a las diferentes posturas expresadas por los señores Convencionales, hemos resuelto denominarla Consejo de la Magistratura, aclarando en esta instancia que dicho Consejo ... no tendrá la estructura ni las atribuciones que tiene el mismo organismo instaurado a nivel nacional; así por ejemplo no tendrá facultades de superintendencia sobre los demás Jueces, ni facultades económicas o financieras sobre la institución judicial y fundamentalmente, no vamos a estar en presencia de una nueva estructura y andamiaje administrativo que sería ya demasiado pesado para una provincia de las características de la nuestra». Y es que la composición del organismo, adonde convergen representantes de diversas instituciones, le confiere la característica de no ser estable o permanente, sino que se trata de un Cuerpo que se reúne para cumplimentar un objetivo específico, logrado el cual sus integrantes vuelven a sus funciones habituales. Las que prestan ante el Consejo son absolutamente ad-honorem y su ejercicio tampoco genera el pago de viáticos ni comisiones de cualquier naturaleza (Art. 8º de la Ley cit.)

El Consejo de la Magistratura se integra con los siguientes miembros titulares: un representante del Tribunal Superior de Justicia, que deberá ser miembro del mismo y que ejercerá la presidencia del Cuerpo, teniendo doble voto en caso de empate; un representante de la Función Ejecutiva; un representante de los abogados de la matrícula; un representante de los jueces inferiores de la Provincia; cuatro Diputados Provinciales, con participación de la minoría política con representación en la Cámara. La Constitución no fijó cantidad de miembros, lo que se dejó para la ley (que lo hizo en su Art. 2º), pero sí se encargó de establecer una paridad entre el ala puramente técnica, y la política, llenada por los Diputados, de modo tal que el poder político (que es decir el poder delegado por el pueblo) mantenga el control sobre todo el proceso selectivo y que no quede éste en manos de grupos de presión o de interés, o que sean intereses sectoriales los que terminen imponiendo a quienes pasarán a integrar una función esencial del Estado. Para la elección de las instituciones invitadas a participar en el Consejo, se siguió el criterio nacional, tomándose a las que se considera más cercanas o involucradas con la administración

de justicia. Todas ellas tienen idéntica cantidad de delegados. El representante del Tribunal Superior de Justicia, de la Función Ejecutiva y los Diputados Provinciales se designarán directamente de conformidad al procedimiento que cada institución representada determine, mientras que el de los abogados de la matrícula será designado por el Consejo Profesional de Abogados y Procuradores de conformidad al procedimiento que dicha institución establezca. El representante de los jueces inferiores, que deberá revestir la calidad de tal, será designado a través de elección directa entre sus pares de todas las Circunscripciones judiciales de la Provincia. La Función Ejecutiva designó a su delegado mediante el Decreto N^o 428/04, recayendo en funcionarios ocupantes de diversos cargos en la estructura gubernamental (pero dicha designación, de conformidad a los términos del Considerando del acto administrativo, tuvo carácter personalísimo, es decir que no se designó a un área de gobierno, cualquiera sea su titular, para representar al Ejecutivo, sino a una persona determinada, con su suplente, en iguales condiciones).

Una objeción correcta a la sistemática instaurada es de que, siendo competencia del Consejo seleccionar a los postulantes tanto de la judicatura como de los Ministerios públicos, no se haya otorgado participación a éstos en su integración.

Como la Constitución fijó periodicidad para las personas que representan a cada institución, la Ley determinó que los miembros del Consejo de la Magistratura durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos; pero obviamente que importará automáticamente la pérdida de la representación que inviste, la cesación del mandato de legislador, de miembro del Tribunal Superior de Justicia o juez inferior, y la cancelación de la matrícula profesional respecto del representante de los abogados (Arts. 5^o y 6^o).

El Consejo de la Magistratura es convocado por el Presidente al día hábil siguiente en que el Tribunal Superior de Justicia le comunique la existencia de la vacante. El quórum necesario para funcionar será el de la mayoría absoluta de sus miembros. Los concursos deberán consistir en una evaluación técnica de los títulos y antecedentes de los aspirantes, pudiendo además realizarse un coloquio entre éstos y los miembros que el Consejo designe a tal efecto. Los títulos y

antecedentes que presenten los aspirantes deben acreditarse mediante instrumentos o certificaciones fehacientes al momento de la inscripción, bajo pena de inadmisibilidad. El Consejo de la Magistratura efectúa una evaluación integral de los títulos y antecedentes de cada uno de los aspirantes, teniendo en cuenta especialmente las siguientes pautas: concepto ético profesional y preparación científica, que se valora por sus títulos de grado y posgrado, desempeño de funciones judiciales o cargos públicos relacionados con la administración de justicia, ejercicio de la docencia, publicaciones de contenido jurídico, dictado de conferencias, ponencias y asistencias a congresos científicos del ámbito jurídico. Concluido el procedimiento de evaluación técnica se procede a emitir dictamen fundado, en un plazo no mayor de cinco días, respecto a las resultas de la selección. El dictamen deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión que al efecto se realice. Todas las resoluciones y/o dictámenes adoptados por el Consejo de la Magistratura son absolutamente inapelables.

Sobre la base del dictamen referido, el Consejo de la Magistratura compone una nómina de hasta cinco postulantes que reúnan las mejores condiciones para el ejercicio del cargo concursado. Los nombres se consignan sin determinar merituciones ni calificaciones de ninguna clase, en estricto orden alfabético. El número podrá ser inferior a falta de postulantes aptos. Y para el caso de que el concurso fracasare ante el Consejo por falta de postulantes aptos, éste deberá llamar a nuevo concurso en forma inmediata. Lo mismo si la Cámara no designare a ninguno de los propuestos en la nómina, que por tanto no resulta en ningún modo vinculante.

Una saludable previsión de la ley es la que indica que se deberá procurar que el plazo general máximo de trámite del concurso no sobrepase los treinta días hábiles desde la convocatoria.

La sesión en que la Cámara trate la designación de un nuevo magistrado o miembro del Ministerio público ha de ser siempre pública, sin que suceso alguno pueda desvirtuar dicho carácter. Este énfasis que el Constituyente ha puesto en el tema es otro aditamento en el diseño de un mecanismo selectivo que sea el mejor estructurado desde el punto de vista técnico, que encuadre en los lineamientos del

gobierno republicano y que, en honor a éste, tenga la mayor transparencia. Si bien la publicidad de la sesión se menciona solamente en el segundo párrafo del Art. 136° C.P., atento los fundamentos expresados del instituto, sería correcto que se extienda también para cuando se trate la designación de los integrantes del Tribunal Superior, del Fiscal General y del Defensor General.

Entre los dispositivos más destacados del Reglamento Interno del Consejo de la Magistratura pueden citarse el del Art. 11°: «El Cuerpo expresará sus decisiones a través de Acuerdos, que deberán ser suscriptos por todos los Consejeros que concurren a su dictado. El Presidente lo hará a través de simples providencias en las cuestiones de mero trámite y mediante resolución en las restantes, las que serán susceptibles de recurso de reposición ante el Consejo. Deberán ser refrendadas por el Secretario»; el del Art. 18°, sobre publicación de las Convocatorias, que «debe realizarse por una vez en el Boletín Oficial y por tres veces en los diarios locales de circulación masiva en la provincia. Asimismo, podrá disponerse que se fijen avisos visibles para el público en los edificios donde funcionan los Tribunales Judiciales y en la página web del Consejo»; el Art. 20° referido a la inscripción, cuyo plazo es de diez días desde la última publicación, improrrogable, y que debe realizarse personalmente o por tercero apoderado, ante la Secretaría del Consejo.

En cuanto al procedimiento de selección, el Art. 31° determina que «la evaluación de los inscriptos comprenderá dos etapas: la de antecedentes laborales-profesionales y científico-académicos y la del coloquio, que serán calificadas con un total de cien (100) puntos, correspondiendo respectivamente un máximo de cuarenta (40) y sesenta (60) puntos a cada una de las mismas. No serán considerados los aspirantes que, en conjunto no hubieran alcanzado un mínimo de sesenta (60) puntos». A los efectos de evaluar el concepto ético-profesional de los aspirantes, el Consejo valorará los certificados expedidos por la autoridad competente que den cuenta del comportamiento de los aspirantes en el desarrollo profesional. Este aspecto no será calificado con puntuación»(Art. 32°).

Para la evaluación de los antecedentes referidos en el Art. 31°, el Art. 33° fija este procedimiento:

- 1) Se reconocerán hasta un máximo de dieciséis (16) puntos a los antecedentes laborales-profesionales por desempeño:
 - a) En la Función Judicial o en el Ministerio Público, en las esferas nacional, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

- b) En el ejercicio privado de la profesión;
- c) En las demás Funciones del Estado nacional, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales, sea por designación o elección;
- d) En la actividad privada.

Las pautas para evaluar dichos antecedentes serán: los cargos desempeñados, los períodos de desarrollo efectivo de la labor profesional, la naturaleza de las designaciones, las características de las funciones desarrolladas, la experiencia, calidad, intensidad, mérito técnico-profesional, eficacia en el desempeño, relación que guarden con el cargo al que aspira, con base en los elementos que a tal fin aporten los aspirantes; y, en su caso, las sanciones aplicadas y los motivos del cese en la función.

2) Se reconocerán hasta un máximo de veinticuatro (24) puntos, a los antecedentes científico-académicos conforme se indica a continuación:

a) Se otorgarán hasta doce (12) puntos por la obtención de títulos de posgrado vinculados con especialidades jurídicas de conformidad a la siguiente escala:

1. Por el título de doctor otorgado por una universidad reconocida oficialmente, hasta nueve (9) puntos.
2. Por las maestrías acreditadas se concederán hasta seis (6) puntos.
3. Por las especializaciones se conferirán hasta tres (3) puntos. Podrán acumularse los puntos correspondientes a más de un ítem pero nunca superar el límite indicado.

b) Se otorgarán hasta doce (12) puntos por:

1. El ejercicio de la docencia y/o investigación en el ámbito de las disciplinas propias de la ciencia del derecho, correspondiendo el máximo puntaje al desempeño de la docencia y/o investigación en el ámbito universitario.
2. Por las publicaciones científico-jurídicas. Al apreciarlas, el Consejo deberá considerar su pertinencia, valor y originalidad.
3. Por la aprobación de cursos de posgrado, el dictado de cursos, seminarios y conferencias. No se computará la mera asistencia y/o participación a los mismos, ni tampoco la inscripción en congresos o jornadas donde el aspirante no haya presentado algún trabajo escrito.
4. Por la obtención de becas o premios, menciones honoríficas, distinciones académicas y otros reconocimientos.

Finalizada la evaluación y calificación de los antecedentes científicos, se procederá a labrar un acta con mención de los aspirantes y el puntaje obtenido en esta etapa. La calificación se efectuará promediando el puntaje que los Consejeros le hubieren

otorgado a cada uno de los concursantes (Art. 34º). Con posterioridad a la evaluación de títulos y antecedentes se realiza el coloquio en un plazo no inferior a diez días de su notificación. Para llevarlo a cabo, deberá estar presente la mayoría absoluta de los Consejeros y se estructurará de la siguiente forma (Art. 35º): El coloquio consistirá en una entrevista personal que tendrá por objeto evaluar:

- a) El criterio práctico de los aspirantes, que asegure el mejor servicio de justicia y el resguardo del derecho de defensa;
- b) La formación jurídica integral y el conocimiento específico de la materia del fuero para el que concursan, tanto en lo relacionado con la legislación vigente como con la doctrina y la jurisprudencia aplicable.
- c) Su capacidad funcional en el proceso, de modo que aseguren el principio de celeridad en el trámite;
- d) El conocimiento de las condiciones sociales y culturales de la zona donde deberán ejercer funciones;
- e) Motivación y vocación para el cargo que se concursa, y
- f) Toda otra circunstancia que permita efectuar una valoración integral del aspirante.

En dicha oportunidad se solicitará a los aspirantes que expongan sobre un tema sorteado del enunciado temático. Para este fin, en el plenario, el Consejo fijará un enunciado que contenga, por lo menos, cinco temas vinculados con el cargo a concursar, que se notificará a los aspirantes con una antelación no inferior a diez días a la fecha en que se realizará el coloquio. Al realizarse el coloquio, se sorteará, en presencia de los inscriptos, el orden de exposición y el tema de los enunciados, sobre el cual expondrán en forma sucesiva y durante un tiempo que no podrá exceder de treinta minutos. Para la calificación del coloquio se procederá de idéntica forma a la establecida para el caso anterior.

Finalizadas estas etapas, se procede a elaborar el dictamen con la calificación de cada aspirante, el cual se acordará con la mayoría absoluta de los Consejeros presentes, dejándose constancia de la opinión minoritaria (Art. 37º). «Una vez aprobado el dictamen definitivo, el Consejo elaborará el respectivo orden de mérito y, en función de ello, confeccionará la lista de candidatos para la o las vacantes que se hubieren concursado, colocando a los cinco primeros alistados en el orden de mérito. En esta nómina, los apellidos de los candidatos deberán consignarse en estricto orden alfabético. En el caso de haberse concursado más de un cargo para un mismo tribunal colegiado, la nómina de candidatos se integrará con tantos nombres, como resulten necesarios, a los efectos de que la Cámara de Diputados cuente con cinco

candidatos para efectuar la elección de cada uno de los cargos vacantes del tribunal colegiado. La nómina será elevada de inmediato a la Cámara de Diputados, conforme a lo establecido por el artículo 136° de la Constitución (Art. 38°)».

8. PÉRDIDA DE LA COMPETENCIA. Con notoria lucidez, conocedor de la problemática habitual del ambiente tribunalicio, y con el claro objetivo de ejercer un control permanente sobre el andamio del servicio de administración de justicia, además de lo ya dicho sobre el tema, la Convención de 1.986 le ha dado rango constitucional a un instituto propio del derecho procesal, que denota la inactividad del juez respecto de una causa sobre la cual tiene el deber de decidir.

Reza el Art. 133° C.P. que cuando hubieren vencido los plazos establecidos por las leyes de rito para que los jueces dicten sentencia (se refiere únicamente a esta clase de resoluciones judiciales), habiéndose interpuesto pronto despacho y habiéndose vencido a su vez el plazo de éste, los jueces perderán de pleno derecho su competencia sobre la causa, sin que sea necesario que nadie lo declare de tal forma ni que se realice ningún trámite complementario. El requisito en cuanto a términos que deben agotarse es doble, por un lado el establecido para que dicte sentencia y por otro el del pronto despacho, por eso no se trata de una «pérdida automática», como se ocupó de aclararlo el Conv. C. Grimaux. El juez pierde su «imperium» sobre la causa, que le es retirada y pasa al subrogante, pero no su jurisdicción (de allí lo acotado de la denominación del instituto), que mantiene para las otras. Si este proceder se reitera por tercera vez en el año, importa su sometimiento inmediato a juicio político, sirviendo estos antecedentes como «un instrumento para determinar si hubo descuido del deber o inconducta en el desempeño del cargo», según el texto del Artículo, que asevera que el instituto se «establece como medio para proteger los derechos del pueblo», dimensionando plenamente el sentimiento de desprotección y de angustia que abraza a la ciudadanía ante el retardo de la Justicia.

Conviene dejar aclarado a esta altura que si bien las derivaciones que para la inactividad del juez prevé el Art. 133° C.P. resultan

aplicables solo a la falta de dictado en tiempo oportuno de una sentencia, nada impide a que el instituto opere también para el caso de los autos (resoluciones interlocutorias), como un modo de garantía para los justiciables, aunque no tengan estas situaciones las consecuencias ominosas que la falta de emisión de las sentencias.

Pero si hay un caso en que el popular refrán «hecha la ley hecha la trampa» encuentra cabida, es justamente en la aplicación de este instituto, habida cuenta de la reglamentación que de él subsiste, con el claro propósito de tornarlo precisamente inaplicable. Es que la Ley Orgánica de la Función Judicial en sus Arts. 18º y 19º, anteriores a la nueva Constitución, legisla una enmarañada sistemática, que incluye denuncias, nuevos plazos, e intervenciones de autoridades superiores, pero siempre dentro del ámbito tribunalicio, ajenos a la simpleza y ductilidad que el Constituyente ha dibujado para que opere la pérdida de competencia.¹

En el convencimiento de que se trata de una de las más eficaces herramientas para instar una reforma en general que apunte a una mejora en el servicio de justicia, expuse en el informe elevado desde la Secretaría de Gobierno y Justicia ante la Función Ejecutiva en el año 1.998, titulado Reformas en relación a la Función Judicial: «Un tema trascendental para la correcta administración de justicia lo constituye la actuación de los propios magistrados. Si bien no resulta el factor preponderante, es en muchas ocasiones el motivo directo de la demora en la resolución de las causas. Es por ello que el Constituyente provincial ha previsto con singular claridad y marcado énfasis la figura de la pérdida de competencia, que no solamente otorga al justiciable la posibilidad de acudir ante otro magistrado, sino que, fundamentalmente, revela la responsabilidad de quién no cumple adecuadamente su tarea. La legislación vigente hasta ahora prevé, en notoria disidencia con la letra expresa y el espíritu del Artículo 133º de la Constitución provincial, un largo y enmarañado procedimiento para determinar «el retardo de justicia» y luego la pérdida de competencia. Se propicia una reforma de modo que, ante el solo incumplimiento

1. En el mismo sentido, y aportando antecedentes legislativos sobre el tema, Ricardo Mercado Luna en *Derecho Constitucional Provincial*, op. cit., pág. 225 y ss.

de los plazos previstos por las propias normas de rito para que los jueces se expidan, las partes puedan pedir pronto despacho. Luego del mismo, se otorgue un nuevo plazo, bastante razonable (dado que en algunos casos puede alegarse, con razón, la estrechez de algunos plazos contemplados en la ley ritual) para que se emita efectivamente la resolución demorada. A falta de cumplimiento de este nuevo plazo se produzca de pleno derecho (tal cual como lo establece el Constituyente) la pérdida de competencia, tras lo cual debe pasarse la causa al subrogante legal.

Este accionar del magistrado involucrado puede ser denunciado directamente por el afectado ante el órgano de control político natural, la Cámara de Diputados de la Provincia, sin perjuicio de lo cual es obligación del Tribunal Superior informar anualmente de todas las solicitudes de pronto despacho y de las pérdidas de competencia en que hubieren incurrido los magistrados de la Provincia. Pero además téngase presente que con esta actitud puede causarse un grave perjuicio al justiciable, toda vez que volver una causa para que actúe otro juez o tribunal colegiado implica, cuanto menos, la necesidad de fijar una nueva audiencia en nuestro proceso oral. La pérdida de tiempo es entonces considerable, por lo que de surgir daños y/o perjuicios, indudablemente el magistrado o magistrados debe/n responder (principio básico de la responsabilidad republicana) por los mismos, al igual que el Estado, por lo que se debe prever también dejar asentada su solidaridad en la materia». A lo que agregamos concretamente un anteproyecto de normativa, para la real y efectiva vigencia del instituto, que es el siguiente:

Artículo 16 (se aclara que la numeración es correlativa dentro de un proyecto de reforma integral a la L.O.F.J.):

Artículo 16º.- Cumplido el plazo establecido en las normas procesales para la emisión de la resolución judicial en cualquier proceso, las partes podrán pedir pronto despacho, a partir de lo cual el Tribunal o Juzgado dispondrá de diez días hábiles para la emisión de la sentencia y de cinco días hábiles para emisión de autos. Vencidos estos plazos sin que se haya dictado sentencia, se producirá la pérdida de competencia de pleno derecho, *la que abarcará a todo el tribunal, cuando se trate de un órgano colegiado (independientemente de la responsabilidad individual de cada Juez), pasando la causa al subrogante legal.*

Si el vencimiento es en relación a un auto, se denunciará el caso ante el Tribunal Superior, para que adopte las medidas que se estimen oportunas, sin perjuicio de informar a la Cámara de

Diputados en la oportunidad establecida en el Art. 140º inc. 5º de la Constitución Provincial.

Artículo 17.- Cuando se tratare de un tribunal colegiado, cada Juez dispondrá de un tercio (si la cantidad de miembros fuera tres, o de un quinto si la cantidad de miembros fuera cinco, y así sucesivamente) del tiempo establecido por la norma procesal para el dictado de la resolución, para la emisión de su voto.²

A los efectos de la compulsión del cumplimiento de los términos establecidos en el párrafo anterior, por Secretaría de cada Tribunal se llevarán las constancias de la entrega de Expedientes para voto, en el que conste bajo firma del juez la fecha de entrega del Expediente y de devolución del mismo, con el voto. Dichas constancias deberán exhibirse a requerimiento de parte, cuando se efectuare pedido de pronto despacho.

Producido el plazo que implica de pleno derecho la pérdida de competencia del juez, por Secretaría se dispondrá con carácter obligatorio y de inmediato la nueva integración del Tribunal, con el subrogante legal. El Tribunal con su nueva integración deberá disponer las medidas procesales para la continuación de la causa o el retroceso de la misma, cuando se trate de procesos de instancia oral, hasta el último trámite procesal previo a la audiencia de vista de la causa.

La falta de cumplimiento de las medidas establecidas en el párrafo anterior por parte de la Secretaría actuante se considerará falta grave de su titular, y causal sin más de cesantía.

Artículo 18.- Por Secretaría se elevará con carácter obligatorio al Tribunal Superior, en el término de un día hábil, un informe completo sobre el caso de pérdida de competencia. El Tribunal Superior deberá informar con carácter obligatorio a la Cámara de Diputados, cuando se produzca el tercer caso de pérdida de competencia de cualquier juez dentro de un mismo año judicial; sin perjuicio del informe previsto en el Artículo 140º inciso 5º de la Constitución Provincial, en el que también deberá incluir todos los casos de pérdida de competencia.

Es también facultad del Consejo de Abogados y Procuradores y de cualquiera de las partes informar a la Cámara de Diputados sobre las pérdidas de competencias de cualquier juez de la

2. Aunque podría diferenciarse el plazo a favor del que tiene la responsabilidad del primer voto.

Provincia, incluido miembros del Tribunal Superior, a los efectos previstos por el Artículo 133° segundo párrafo de la Constitución Provincial.

9. JURISPRUDENCIA OBLIGATORIA. Los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia sobre la interpretación y debida aplicación de la normativa en vigencia, resultan de aplicación obligatoria para todos los órganos judiciales inferiores, según el Art. 143° C.P., que deriva en la ley la reglamentación sobre el procedimiento a aplicar. El Art. 46° L.O.F.J. (T.O. por Ley N° 7.249) establece que dichos pronunciamientos deberán publicarse en el Boletín Oficial o en otra publicación oficial de fallos judiciales; lo que se utiliza es en consecuencia el Boletín Judicial que edita el T.S.J. y que se imprime en la Imprenta del Estado.

En su momento, se había dictado el Acuerdo N° 92, del 28/06/1.995, que fijaba específicas líneas directrices para «determinar la mayoría calificada requerida para la validez de las resoluciones adoptadas, así como el alcance de su fuerza imperativa, según los casos». Aunque es menester tener presente que la composición del Cuerpo en aquél momento era sustancialmente distinta que en la actualidad, ya que contaba con siete integrantes, y se dividía en Salas. Observaremos sin embargo esas líneas, que se trazaron como indispensables para que un fallo adquiera la «fuerza imperativa» de jurisprudencia obligatoria: en el punto 4° de la parte resolutive del Acuerdo se decía que «los votos concurrentes y coincidentes en sus fundamentaciones de por lo menos cuatro de los miembros naturales del Cuerpo, constituyen mayoría absoluta calificada; la mayoría absoluta calificada del T.S.J. en asuntos jurisdiccionales constituye jurisprudencia obligatoria (punto 5°); mientras que «la unanimidad en la solución y la coincidencia en la fundamentación de los votos de los miembros naturales de cada sala en los temas de su competencia constituyen jurisprudencia obligatoria (punto 7°)». *Teniendo en cuenta que las Salas se integraban con tres miembros, que es el número total de integrantes del T.S.J. en la actualidad, esta solución fue la adoptada para el caso, para la configuración de una sentencia de seguimiento obligatorio.* En lo referente a «la publicidad de los pronunciamientos, a los fines de su obligatorio sometimiento, se considerará cumplida por medio de su inclusión en el Boletín judicial. En casos de falta de edición del Boletín judicial o de la

omisión en este instrumento de algún pronunciamiento, se considerará satisfecha su difusión a los mismos fines, con el cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos: con su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y/o en el o los órganos de prensa escrita de aparición periódica y con circulación en todo el territorio provincial; con la entrega a los órganos jurisdiccionales de toda la Provincia de los autos y sentencias que en fotocopias deberá remitir la Secretaría de Información Técnica del Tribunal Superior de Justicia en coordinación con las instrucciones que al respecto imparta la Presidencia del Cuerpo, o el Juez del mismo designado como Director de las publicaciones; con la cita que en cada caso aporte a las causas en trámite, cualquiera de las partes intervinientes en la litis (puntos 9º y 10º del Acuerdo)». Dispositivos (estos dos últimos) que fueron muy criticados por R. Mercado Luna,³ en posición que comparto, añadiendo que si el propósito de la publicidad es el conocimiento *generalizado* de la materia publicada, no puede considerarse cumplido este requisito con que demuestre «cualquiera de las partes» su conocimiento, ya que esto provoca una notoria desigualdad en quién pudo (por cualquier razón) tener acceso a la información y quién no tuvo esa suerte, y por tanto no pudo conocer de antemano cuál sería la derivación que se daría a su causa por parte de los Jueces. Si ya la ley dispuso cuales serían los medios de propagación, ningún otro puede añadirse si además es de menor entidad que los que aquella indica.

Con el advenimiento de la nueva conformación del Cuerpo, se asentó en el reformado Art. 46º L.O.F.J. que para tener la fuerza de la jurisprudencia obligatoria los pronunciamientos deben dictarse por unanimidad de los miembros naturales, más la publicación en el Boletín oficial o en otra publicación oficial de fallos judiciales que se establezca.

El autor citado criticaba, y en esto disiento con él, que los magistrados que emitan su voto deban ser los *naturales* del Cuerpo. Está bien que así sea, ya que a ellos corresponde la titularidad del órgano judicial, que de ninguna manera puede escindirse, para estos efectos, de la persona que lo integra, so pretexto de preservar la institucionalidad. Cuando se habla de jurisprudencia se hace referencia al pensamiento jurídico de un hombre determinado y de un conjunto

3. En *Derecho Const. Provincial*, op. cit., Cap. XVIII.

de hombres determinados, que concurren a integrar un cuerpo tribunalicio, con características de pertenencia al mismo, lo que supone permanencia en el tiempo y por ende consolidación de un criterio de interpretación de la ley, que es el que habrá de tenerse presente por los demás órganos jurisdiccionales, por los letrados del foro y por los justiciables. De no ser así, se tornaría un caos si por las causales de recusación o excusación el tribunal se conforma con distintos jueces, que pueden tener diferentes criterios sobre el mismo tema y por tanto emitir resoluciones dispares. ¿A cuál de ellas habría de seguirse entonces? Pero además, ¿porqué estarían habilitados para consagrar una jurisprudencia obligatoria quienes no tienen el carácter de miembros del Tribunal Superior, sino que solamente concurren a entender en una causa de competencia de aquél, por cualquiera de las causales que apartaron a uno o más de sus miembros? Un juez que es llamado a integrar el máximo órgano judicial para subrogar, no pasa a ser su miembro, simplemente tiene el carácter de subrogante y agota su jurisdicción en la causa en la que interviene.

10. INCOMPATIBILIDADES. Conforme la naturaleza misma de las tareas que desempeñan, pesan sobre los integrantes de la Función Judicial un cúmulo de incompatibilidades, algunas de las cuales son recogidas en la letra constitucional, en el Art. 139º que indica que les está prohibido participar en organizaciones o actividades políticas; ejercer la profesión de abogados (exceptuándose el caso de que tuvieran que actuar ante cualquier tribunal por derecho propio, es decir en defensa de su propio interés); y desempeñar empleos, funciones o cualquier otra actividad dentro y fuera de la Provincia, con excepción de la docencia. Con respecto a esta última incompatibilidad, está claro que el Constituyente ha sido especialmente cuidadoso en que el integrante de la Función Judicial no desempeñe ninguna actividad lucrativa, como pudiera ser el comercio en cualquiera de sus modalidades, que le distraiga de su actividad principal. En una primera redacción, ni siquiera se exceptuaba a la docencia. «La comisión (que trabajó el tema) ha considerado necesario que los jueces y miembros del Ministerio Público se dediquen exclusivamente a sus funciones judiciales» decía el Conv. N. Cárbel, a lo que agregaba C. Grimaux

que «de acuerdo a la práctica que hemos observado en nuestra Provincia ... al ejercer la docencia prácticamente se descuida la función jurisdiccional todas las tardes. De manera que insisto que a raíz de la coherencia del proyecto y para evitar esa justicia tardía y esa dilación en los procedimientos ... creemos que no debe distraerse su actividad». Le replicaba G. Granillo Ocampo que de tal modo se consagraba una desigualdad con respecto a los integrantes de las demás funciones del Estado, a quienes no se les había fijado esta incompatibilidad y que por otro lado era importante aprovechar la experiencia y las enseñanzas que pudiera transmitir quien haya tenido la oportunidad de acceder a la judicatura. A lo que agregaba el Conv. Salas, en conceptos que comparto, que el ejercicio de la docencia obliga como ningún otro, a que la persona se mantenga siempre actualizada, y hasta especializada, contando también las tareas «de laboratorio» es decir las de investigación que exige la enseñanza universitaria. En suma, un tema que no parece tener una envergadura institucional preponderante, sin desmerecer su entidad y consecuencias, generó uno de los más ricos debates en el seno de la Convención de 1.986, y terminó con una estrecha votación (22 a 19) a favor de la excepcionalidad.

El Art. 139º C.P. culmina con una frase que resume el espíritu de la norma: los integrantes de la Función Judicial no pueden ejecutar actos que comprometan de modo alguno su imparcialidad, a lo que agregaríamos su objetividad y también que debe cuidarse de cualquier situación que aún en apariencia las comprometa.

11. LA POLICÍA JUDICIAL. Con una nueva definición que en realidad no ha mejorado su esencia ni corregido un error conceptual, la Convención de 2.002 le dio nuevo texto al Art. 134º C.P., denominándola Policía Técnica judicial y dejándola bajo dependencia del Tribunal Superior. El organismo ha quedado reducido en esta nueva concepción, a una sola de las facetas que podrían estructurar su marco de competencia: la del análisis técnico de cualquier elemento que pudiera ser considerado probatorio en un proceso judicial. La nueva redacción, producto de un vergonzoso desconocimiento y pertinaz negativa a incorporar los sistemas de procedimientos penales que rigen modernamente en el resto del mundo, inclusive en las demás Provincias

argentinas, le coarta al Ministerio Público la posibilidad de desarrollar un cuerpo de investigación para el esclarecimiento de hechos delictivos, al menos que el imperio de la racionalidad habilite una interpretación forzada al momento de organizar legalmente la institución, a los efectos de posibilitar un adecuada estructuración de esta institución. Por otro lado, no se entiende la dependencia del máximo tribunal, de un organismo cuya principal función es la apoyatura de la investigación penal, en donde resulta inexcusable que sea el fiscal quién la dirija, y no un juez que «no puede ser juez y parte», como lo indica la sabiduría popular. Por cierto se responderá que es el sistema que rige actualmente en nuestro medio, donde los intereses creados prevalecen a la necesidad de una mejora que las estadísticas reclaman con escándalo, y la sociedad con tímida y resignada súplica. Pero al menos podría haberse dejado abierta la posibilidad de una reforma en las leyes pertinentes, y no anclar en la letra constitucional un mandamiento claramente anacrónico y notoriamente perjudicial para la evolución de nuestras instituciones judiciales.

12. ALGUNAS REFERENCIAS HISTÓRICAS. La Función Judicial (con la denominación de «Poder»), tiene figuración en todos los textos constitucionales riojanos. El de 1.855 hace referencia a una Cámara de Justicia compuesta de tres jueces y un fiscal, como órgano supremo (que ya se denominaba Tribunal Superior, unificándose las funciones), acompañado de juzgados establecidos por la ley. La Cámara podía «asesorarse» en los casos que consideraba difíciles (Art. 24º) y la Justicia inferior hacía «parte del régimen municipal» (Art. 26º). Como ocurría con las demás funciones del Poder, esta Constitución era muy cuidadosa en señalar los casos en que los tribunales locales no podían intervenir, para no afectar ni debilitar la competencia de un Estado federal en nacimiento (Art. 33º).

En nuestra primera Carta magna los jueces de la Cámara (de hecho, el Tribunal Superior) eran inamovibles mientras durara su buena conducta, a diferencia de los jueces inferiores, que también eran inamovibles, pero «durante el término legal de su nombramiento, que hace el Gobernador» (Art. 27º); en la segunda, que igualmente denomina Cámara de Justicia al máximo órgano judicial (sin perjuicio

de repetir que ésta «es» el Tribunal Superior, Art. 105º), el mandato de sus miembros era de tres años, y podían ser reelegidos (Art. 103º).

Recién desde 1.909 se prescribe que exista propiamente un «Superior Tribunal de Justicia», compuesto de tres jueces que la ley podía aumentar hasta cinco (Art. 96º); su período era de seis años (al igual que lo que se dispuso en la Constitución de 1.986), eran reelegibles, pero solo hasta los setenta años (algo parecido al régimen actual). Este mandamiento figuraba en el Art. 98º, que se reformó en 1.933, adoptándose un noviciado de un año, al cabo del cual, si se lograba la reelección, el cargo se transformaba en vitalicio.

EL CAPÍTULO 9

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y ASESORAMIENTO

En la Convención de 1.986 se discutió la inclusión de las que se llamó «Otras instituciones de la Constitución», incluso así se denominó la Comisión Especial que las trató. El Capítulo se tituló Órganos de fiscalización y asesoramiento, y contiene instituciones novedosas en aquel momento para nuestro derecho público como el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social.

Se legisla aquí sobre órganos que tienen la responsabilidad del control externo de la actividad administrativa, sea en lo contable y financiero (Tribunal de Cuentas) como en lo legal (Fiscalía de Estado), aunque no se ha seguido el mismo criterio con los órganos correlativos de control interno, ya que solo encuentra rango constitucional la Asesoría General de Gobierno (para lo jurídico) y no así la Contaduría General (para lo contable-financiero) como sí ocurre con la mayoría de las otras provincias (Buenos Aires, Arts. 156º a 158º, Catamarca, Arts. 186º a 188, Córdoba, Art. 151º y Río Negro, Arts. 191º a 193º y 195º; por mencionar solo algunos ejemplos).

Los tres primeros son órganos de fiscalización y los dos últimos de asesoramiento. Todos ellos tienen sus normas reglamentarias, a las que haremos referencia solo en sus aspectos más relevantes.

1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. Quizás el más importante de los órganos que contiene este Capítulo, por la trascendencia de su función, para el andamiaje del régimen republicano. El Tribunal de Cuentas de la Provincia encuentra regulación en los Arts. 147º a 151º de la C.P., en su Ley Orgánica Nº 4.828 y en los numerosos dispositivos emitidos por el propio Tribunal, que complementan el marco ordenatorio.

Está integrado por cinco miembros, un Presidente, un Vicepresidente y tres Vocales. Todos ellos son designados por la Cámara de Diputados, habiéndose procurado asegurar la diversificación política

entre los integrantes, ya que las dos máximas autoridades, más uno de los Vocales, son propuestos por el bloque mayoritario dentro de la Legislatura. Y cada uno de los restantes Vocales es propuesto por los partidos que tuvieren la segunda y tercera cantidad de representantes en la Cámara. Si no hubiere una tercera fuerza, la segunda tiene derecho a proponer ambos cargos. Claro que la periodicidad de las designaciones, que es de seis años con posibilidad de reelección, supone una estabilidad política en la composición parlamentaria que no provoque desajustes a la hora de definir cual es el bloque mas numeroso y por ende aquél que tiene el privilegio de contar con la mayoría de integrantes del T.C. Es decir que podría darse el caso de que, dado un momento de renovación política de la Cámara, que por supuesto no coincide con la renovación de los integrantes del órgano de contralor, el bloque mayoritario no sea correlativo con la integración del T.C. Esta situación de ninguna manera puede generar el decaimiento de sus mandatos sino que habrá que esperar el momento de la renovación por cumplimiento del período, para saber a qué bloque le corresponderá proponer al nuevo miembro.

Las condiciones de elegibilidad de los integrantes del T.C. son las mismas que las de los Diputados provinciales (en este caso ciudadanía y mayoría de edad, pudiendo considerarse también los dos años de residencia inmediata y anterior, pero en cualquier lugar de la Provincia), habiéndose agregado un requisito en cuanto a la profesión, ya que solo pueden componer el cuerpo abogados o contadores. Más aún, se ha puntualizado en tres y dos respectivamente el número, insensatez para mi modo de ver (o direccionalidad personalizada, según la circunstancia histórica), por lo que, atento a que todos los cargos están ya ocupados, al abogado que cese le sucederá necesariamente un colega, y así con el resto.

Los miembros del T.C. tienen *estabilidad política*, ya que solamente pueden ser removidos por las causas y el procedimiento del juicio político. Medida muy atinada por tratarse de un órgano de contralor por excelencia, a los efectos de otorgar al Cuerpo la objetividad y tranquilidad de ánimo suficiente al desarrollar su delicada tarea (similares argumentos utilizamos para hablar del Fiscal de Estado en una de sus atribuciones, que es la del contralor externo en lo jurídico,

de la normativa que se emite). El Art. 12º de la Ley Nº 4.828 les ha otorgado también «las mismas inmunidades que los jueces de Cámara», expresión incorrecta, pues las de estos magistrados son iguales a las de todos los demás, no obstante, reitero mi pensamiento de que solamente el Constituyente puede otorgar inmunidades, tornándose indiscutiblemente inconstitucional cualquier otra norma que pretenda instituir las.

El ámbito jurisdiccional del T.C. abarca a toda la Provincia, por lo que se encuentran sujetos a su imperio todos los organismos dependientes del Estado provincial, más aquellos que veremos a continuación, dependiendo de quién sea el titular de los fondos que maneje, pues si éstos pertenecen al Estado provincial, cualquier ente cae bajo jurisdicción del T.C. Sin embargo, en cuanto se refiere al contralor de los fondos de los municipios, no corresponde ya la intervención del T.C. provincial, sino el de los organos regionales que prevé el Art. 157º punto 1) C.P.

El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo, es decir *de intervención posterior* a la toma de la decisión, en lo referente al régimen contable y financiero, que se ejerce sobre quienquiera que maneje fondos estatales. Si bien el Art. 149º C.P. pareciera referenciar únicamente a la Administración pública en cuanto dependiente de la Función Ejecutiva, una hermenéutica acabada del Capítulo no puede llevar a otra conclusión de su amplitud abarcativa, por lo que nada impide que la esfera de su jurisdicción se extienda sobre todas las funciones estatales.

La Constitución hace mención a tres funciones básicas en el ámbito de atribuciones del T.C.:

a) controlar la legitimidad en la percepción y en la inversión de caudales efectuadas por: -funcionarios y empleados públicos; -entes de la administración centralizada, descentralizada o entes municipales; -empresas públicas; -empresas con participación del Estado; e -instituciones privadas; siempre que esos fondos (o *caudales*) que manejen cualquiera de los mencionados, pertenezcan al Estado provincial, y cuya administración les haya sido confiada (en forma individual y por eso se menciona a funcionarios y hasta empleados y empresas, o colectiva, de ahí la cita de los organismos administrativos).

La ley menciona «a quienes se les haya confiado en forma permanente, transitoria o accidental, el cometido de recaudar, percibir, invertir, transferir, pagar, administrar o custodiar fondos, valores u otros bienes de pertenencia del Estado, como también quienes sin tener autorización legal para hacerlo tomen ingerencia en las funciones y tareas mencionadas (Art. 21º inc. a).

b) inspeccionar las oficinas públicas provinciales o municipales que administren fondos públicos provinciales.

c) inspeccionar las instituciones oficiales o privadas, «en que el Estado tenga intereses», expresión muy amplia, que puede entenderse comprensiva de cualquier interés económico y/o financiero, aún en expectativa (con lo que quedan subsumidos los socios comerciales del Estado, por ej., aunque también abarca a las organizaciones no gubernamentales que administran fondos a través del mecanismo de subsidio, con el objeto de llevar adelante emprendimientos u obras de interés general). A las entidades de derecho privado la ley las denomina hacienda para estatales (Art. 22º).

d) adoptar todas las medidas que considere necesarias en prevención de cualquier irregularidad que pudiere producirse.

Los puntos b) y c) se consideran asimilados, ya que solo los diferencia la persona sobre quién se ejerce el control (sujeto pasivo).

Sin embargo la ley extiende el manto de las atribuciones del T.C., en particular hacia una actividad notoriamente ajena a la naturaleza misma de este órgano, como es el «control preventivo», es decir anterior a la toma de la decisión. Si es anterior, y por ende interno, el control le corresponde a un ente que tenga estas características, que en la materia resulta ser la Contaduría General. Una generalizada opinión de nuestro medio justifica esta desviación de la letra y del espíritu del texto constitucional, con el argumento sanitario de que «más vale prevenir que curar», detener a tiempo una acción contraria a la ley antes de que se produzca el daño irreparable (terminología generalmente adoptada por la oposición política, representada en el T.C., y que con ello pretende inmiscuirse en la toma de la decisión, pero más que con fines altruistas, como medio de convertirse en factor de poder, con la facultad de oponerse y denunciar 'la posibilidad de una anomalía', dado que el acto aún no se verificó). Esta pretendida

fundamentación es por demás inconsistente, porque significa desconocer o menoscabar el rol institucional que les corresponde a otros órganos como la citada Contaduría General (que, cierto es, convendría que hubiera tenido rango constitucional), a la misma Asesoría General del Gobierno, y en suma al principio de la responsabilidad republicana que en sus diferentes expresiones alcanza a toda persona que asume la calidad de funcionario público y tiene en sus manos el manejo de fondos del Estado. La profusión y superposición de controles no implica de ningún modo una eficientización de la tarea. Y sin contar que no encuentra cabida una sistemática de intervención previa de quién también debe hacerlo a posteriori para verificar si lo que se obró fue conforme a la ley, puesto que ya opinó antes. A tal punto se ha desarrollado esta práctica distorsiva que, en base al Art. 63º de la ley, se han creado incluso delegaciones del Tribunal de Cuentas, en cada Servicio de Administración Financiera de los organismos públicos, con el objeto de: seguir el desarrollo y registro de las operaciones financiero patrimoniales de cada jurisdicción, informar al T.C. y practicar las verificaciones que éste ordene. Insisto por mi parte en que extender el cúmulo de atribuciones del T.C. más allá de lo que la Constitución ha fijado es ya de por sí rayano a lo marginal, pero además si resulta contrario a su naturaleza misma, solo contribuye a la confusión de roles, lo separa de sus objetivos primordiales y le quita eficiencia, como de hecho resulta en la práctica, donde el consecuente déficit estructural del organismo para atender tan variada actividad, provoca inconcebibles demoras en expedirse sobre el trabajo que verdaderamente le corresponde realizar.

El Art. 46º de la Ley N° 4.828 obliga al T.C. a pronunciarse sobre las cuentas en el término de un año desde su presentación completa, caso contrario quedarán automáticamente aprobadas de hecho *sin perjuicio de la responsabilidad de los miembros del Tribunal*. Sin embargo, instaura tantos atajos exculporios que difícilmente se produzca esa derivación, ya que debió haberse verificado una inactividad casi absoluta del organismo de contralor durante dicho lapso.

Son funciones propias del T.C. llevar adelante los juicios de cuentas y de responsabilidad. El Título Vº de la ley regula el primero. Los responsables de las dependencias oficiales y de las haciendas para estatales obligados a rendir cuentas, deben hacerlo ante la autoridad que corresponda (Contaduría General o directamente ante el T.C.) en el plazo y con los requisitos que el T.C. señale (Art. 27º), bajo apercibimiento de imponerseles multas (Art. 19º) o formularse cargos en su contra por los importes totales que están obligados a rendir (Art. 28º inc. b) e inclusive suspenderlos e inhabilitarlos. Presentada la rendición de cuentas ante el T.C., es girada a la Dirección respectiva y el Expediente no puede volver a salir del ámbito del Tribunal hasta el fallo definitivo. Si la rendición se objetara se emplaza al responsable para que subsane las anormalidades o deficiencias. Cumplida esa instancia, el revisor informará (Art. 65º) sobre: si la cuenta está conforme a los modelos e instrucciones establecidas; si está documentada suficientemente; si se han omitido partidas de cargos y de datas de acuerdo con los registros respectivos; si las operaciones aritméticas son exactas y si la inversión o percepción está autorizada y tiene sustento normativo. Si el revisor no encuentra observaciones que formular aconsejará la aprobación de la cuenta y pasará los autos al Tribunal para que resuelva. Cuando se formulen reparos, se corre traslado al responsable por quince días, pudiendo éste ofrecer pruebas. Luego de contestado el reparo y recibida la prueba, la causa vuelve al revisor, que produce un nuevo dictamen y vuelve los autos al Tribunal para que resuelva en definitiva. En caso de fallo condenatorio el responsable deberá depositar el importe que corresponda en un plazo de cinco días, pero si los reparos consistieron únicamente en el incumplimiento de instrucciones formales sobre la presentación de la cuenta, será posible nada más que de una multa.

El Título VIº de la ley regula el juicio administrativo de responsabilidad que comprende todos aquellos casos de irregularidades que hayan ocasionado o pudieren provocar un perjuicio al fisco, que no sea emergente de una rendición de cuentas. Este proceso puede iniciarse por denuncia o de oficio, cuando el Tribunal tuviere conocimiento o fundadas sospechas sobre la comisión de un hecho, acto u omisión, susceptible de provocar daño a la hacienda pública

(Art. 78º). Cuando el Tribunal dispone la formación de la causa, cita al imputado y le otorga quince días para que produzca su descargo y ofrezca pruebas (documental, testimonial, pericial, Art. 85º). A posteriori se fija audiencia de vista de la causa (Art. 87º), concluida la cual, las actuaciones son giradas a la oficina correspondiente para su examen y la producción de los dictámenes técnicos y legales pertinentes. Si el fallo es absolutorio se notifica y archivan las actuaciones; si resulta condenatorio, se determina el monto a abonar por el responsable, intimando su pago. Si se trató de defectos meramente formales, puede solo imponerse una multa.

Los fallos del Tribunal de Cuentas tienen fuerza ejecutiva para demandar el pago por vía de ejecución fiscal. Hacen cosa juzgada en cuanto a si la percepción e inversión ha sido efectuada o no de conformidad a la normativa en vigencia, y son susceptibles de recurrirse por ante el Tribunal Superior (Art. 150º C.P.) por vía de Casación (Art. 60º), o ante el propio emisor por las vías de la Reposición (Arts. 52º a 54º) y de la Revisión (Arts. 55º a 59º en todos los casos, de la Ley Nº 4.828).

También se ha establecido un sistema de contralor sobre los actos administrativos, por medio de la función de «Observación» contenida en los incisos h) y subsiguientes del Art. 16º de la ley reglamentaria. Se establece como obligación del Ejecutivo enviar copia de todos sus Decretos al T.C. para que éste pueda observarlos cuando afecten al patrimonio estatal. Formulada la observación (que incluso puede recaer sobre resoluciones inferiores, pero siempre en cuanto respecta a violaciones formales) el expediente debe volver al organismo de origen, más la autoridad involucrada puede insistir en su cumplimiento, bajo su exclusiva responsabilidad.

Si en el decurso de los trámites o procesos que se sustancien ante el T.C. surge la posible comisión de un hecho delictivo, deben remitirse las actuaciones respectivas ante el Juez de Instrucción competente (Art. 150º C.P.).

Sobre los Tribunales de Cuentas municipales Regionales hablaremos en el Capítulo de la Función Municipal.

Por último, como antecedente a nivel constitucional, podemos decir que solamente la efímera Constitución de 1.949 contenía a esta

institución, regulándola en la Tercera parte, Capítulo IIº, Sección VIIº, con criterios casi idénticos a los que se vuelca en la carta magna hoy vigente, lo que evidencia su influencia histórica.

2. EL FISCAL DE ESTADO. Es el abogado de la Provincia, encargado de la defensa en juicio de sus intereses públicos y privados y del patrimonio fiscal. Sus funciones se rigen por los Arts. 145º y 146º C.P. y por la ley reglamentaria, que lleva el Nº 6.672.

Está facultado para demandar judicialmente la inconstitucionalidad de leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, contratos y de cualquier acto administrativo que resulte contrario a las prescripciones de nuestra norma máxima. También puede en cualquier instancia alegar la nulidad de los mismos. En ambos casos, por el «solo interés de la ley», es decir aún cuando no implique la medida que se pone en crisis un daño actual o eventual para el Estado. En ambos casos también, y con más razón, si debe hacerlo en defensa de los intereses fiscales y/o patrimoniales de la Provincia.

También el Fiscal de Estado interviene en calidad de parte en todo proceso que se sustancie ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Por los Arts. 4º a 6º de la ley se ordenó que todos los organismos estatales que sean notificados de demandas en su contra remitan los antecedentes a la Fiscalía de Estado, para que sea ésta la única encargada de asumir la defensa, es decir se unificó (y acumuló) sobre este organismo la personería y la representación del Estado, pues a pesar de la vigencia del texto constitucional subsistían situaciones en que los asesores letrados de las reparticiones se presentaban por sí mismos ante los estrados judiciales, pidiendo participación e interviniendo en las causas incoadas contra tales organismos. Más allá de que resulta inexplicable cómo acreditaban su personería, el tema es que estas acciones derivaron en serios perjuicios, por la falta de un criterio uniforme para la defensa y, en extremos, por impericia. Cuando llega la demanda a cualquier repartición, debe remitirse a la Fiscalía en un día, y el asesor letrado del área involucrada en la cuestión que se demanda (o a su falta el Director de despacho) debe concurrir ante el Fiscal munido de todos los antecedentes relacionados con la causa, y

explicitar el procedimiento administrativo que se llevó a cabo. A su vez el Fiscal puede solicitar cualquier otra información relacionada con la causa, la que se debe evacuar en el plazo máximo de dos días, bajo apercibimiento de responsabilizar patrimonialmente a los funcionarios reticentes.

Dentro de la jurisdicción provincial y fuera de la Capital de la Provincia, excepcionalmente y por fundadas razones de urgencia, el Fiscal de Estado podrá solicitar ante la autoridad pertinente la colaboración de los Asesores Letrados dependientes del Estado Provincial y/o Municipal encomendándoles funciones propias de los Funcionarios Letrados del Organismo a su cargo. Todos los mencionados procederán de conformidad a las instrucciones que les imparta el Fiscal de Estado. Si ninguno de los mencionados pudiera actuar como Delegado representante del Fiscal de Estado por causa justificable, la Función Ejecutiva a propuesta de éste designará el abogado que haya de reemplazarlo, siendo sus honorarios a cargo del tesoro público, sin perjuicio de repetirlos del condenado en costas (Arts. 8º y 9º Ley N° 6.672).

Fuera de la jurisdicción provincial, la representación del fisco en los juicios que se promuevan por o en contra del Estado será ejercida por el Fiscal de Estado o por el Adjunto o por los Letrados de su dependencia, o por quien a propuesta de aquél la Función Ejecutiva designe, actuando bajo su inmediata dirección (Art. 10º de la ley).

Si el demandado en juicio fuere la propia Función Ejecutiva, a su defensa la asume el Asesor General de Gobierno.

El control de legitimidad puede ser ejercido en forma directa, por advertencia del propio Fiscal de la anomalía, o bien a raíz de que cualquier otro funcionario lo haga, teniendo éste el deber de remitirle al Fiscal las actuaciones, dentro de un término de dos días, para que éste ejercite la acción que corresponda. Pero siempre hablamos de un ejercicio de la competencia ante un órgano judicial. Nuestra sistemática no ha previsto (aunque en rigor tampoco ha impedido) que la Fiscalía de Estado pueda impulsar trámites de revisión de actos administrativos en la propia sede administrativa, atribución que saludablemente puede ejercerse, dependiendo de la naturaleza del acto y del vicio que

contiene, como de los plazos procesales (administrativos) que se manejen. Volveremos luego sobre este punto.

El Art. 21º de la Ley N° 6.672 ha fijado como incompatibilidad que el Fiscal de Estado y cualquiera de los letrados que dependen de dicho organismo no pueden ejercer la abogacía (fuera de sus funciones oficiales) ante los Tribunales de la Provincia o cualquier fuero o jurisdicción, salvo que lo hicieren por derecho propio. Ni aún en este último supuesto, pueden abogar cuando la Provincia sea contraparte. Pero a su vez, y según el Art. 146º C.P., al Fiscal le alcanzan las mismas incompatibilidades que a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia (también iguales derechos e inmunidades).

Una de las obligaciones funcionales más importantes la constituye el deber de informar trimestralmente al Gobernador y a la Cámara de Diputados el estado procesal de los juicios en que el Estado provincial sea parte (Art. 4º de la ley reglamentaria).

Las condiciones de elegibilidad del Fiscal de Estado son las mismas que las de un miembro del T.S.J. Es designado por el Gobernador de la Provincia, con acuerdo de la Cámara de Diputados y se ha previsto un período constitucional para el nombramiento que es de cuatro años (pudiendo reelegirse indefinidamente) durante los cuales solo puede ser removido por las causas y el procedimiento establecido para el juicio político. Al respecto, señala el Art. 23º de la ley que si injustificadamente no compareciera a las audiencias o actuare con negligencia o notoria impericia profesional en los procesos en que la Provincia fuera parte, será responsable por los daños o por la disminución de los beneficios que correspondieren al Estado Provincial. Estas circunstancias configurarían la causal de mal desempeño en sus funciones o la falta de cumplimiento de los deberes a su cargo, pero no obsta a que el proceder de Fiscal pueda revisarse por otros sucesos con entidad para conformar estas causales, u otra distinta, que también dé lugar a su condena en juicio político. El Artículo citado alcanza al Fiscal adjunto y a los abogados del organismo, cuyos cargos se denominan Funcionarios letrados, en cuanto respecta su responsabilidad administrativa, civil y penal (todas las cuales se ciernen obviamente también sobre el titular).

Es notable el respaldo institucional que el Constituyente le ha otorgado al Fiscal de Estado. Lo ha dotado de prerrogativas y de inmunidades (a lo que la ley agrega, por si faltaba aclararlo, que gozará en lo funcional de plena autonomía, Art. 3º). Se procura garantizar un ejercicio de su tarea de defender los intereses del Estado, plenamente objetivo y puramente librado a su leal saber y entender. Aún en contra del proceder o del pensamiento político del gobernante de turno, de quién no depende en lo funcional, jerárquico, ni en lo político (aunque sí en lo presupuestario, al carecer de autarquía financiera).

En las demás Provincias argentinas es común que a las funciones de control de legalidad y defensa judicial se agregue el control interno en lo jurídico, función que en nuestro ordenamiento, y con toda sapiencia, se ha separado. Es que el asesoramiento letrado previo a la emisión del acto o toma de la decisión no puede resultar compatible con la atribución posterior de impugnar legalmente lo que antes se había contribuido a sancionar. A menos que el dictamen hubiere resultado desfavorable y a su pesar la autoridad hubiere insistido, acaecimiento poco frecuente, se tornaría contradictorio el actuar del Fiscal. Esta era la situación que, aún en plena vigencia la nueva Constitución, se vivía en nuestra Provincia, ya que se tardó más de una década en reformar la antigua Ley N° 3.328, que confundía ambas funciones en el ámbito del Fiscal, ignorando a la Asesoría General de Gobierno. Así ocurre en la actualidad en Córdoba, por ej., donde la Fiscalía subsume todavía la tarea de asesoramiento al Ejecutivo.

Esto motivó a que hace algunos años volcara un pensamiento sobre el tema, que luego resultó publicado en la Revista Doctrina Judicial de Ed. La Ley (Año XIV, N° 40, págs. 363/366), cuyos lineamientos en general pueden resumirse así: La Fiscalía de Estado es un órgano de fiscalización por excelencia y en consecuencia externo a la Administración, a tal punto que su titular solo está sujeto en cuanto al contralor de su actuación, a la Función Legislativa. No se trata de un «funcionario político» que encuentre sujeto su mandato a que perdure la «confianza» depositada en él por la autoridad de turno, sino que tiene un período constitucional fijo y solo puede ser removido por las causas y el procedimiento del juicio político. El sistema ideado por el Constituyente es en absoluto congruente con las características de la función. La lógica de las funciones institucionales no admitiría

que la autoridad controlada tuviera la posibilidad de manipular a su antojo tanto la designación como la remoción de su propio controlante. Éste por su parte requiere de garantías que le permitan desarrollar eficazmente su tarea sin que su libertad de acción esté gravemente expuesta a los vaivenes de la voluntad política.

Como órgano de contralor externo se evidencia en su capacidad de demandar la nulidad e inconstitucionalidad de las normas, incluso administrativas, y por tanto no pueden encontrarse fundamentos técnicos ni jurídicos que habiliten su participación en el proceso de formación de la decisión administrativa, ámbito propio del contralor interno que (en lo jurídico) está reservado para la Asesoría General o cualquiera de sus dependencias.

De todos modos resulta menester bucear en los vaivenes que ha tenido la normativa reglamentaria de la institución con las leyes de reciente sanción, para darnos cuenta de que, tal como la ha diseñado la actualmente vigente, N° 6.672, la Fiscalía de Estado no tiene ninguna intervención en sede administrativa sino directamente en la esfera judicial. Y si bien he dicho que no se encuentra prohibida, la supresión en el texto normativo concretamente de la facultad de ejercer el visado de los actos administrativos emitidos, de hecho coarta esta función fiscalizadora o de contralor en materia jurídica, que resulta de la naturaleza de la institución. La Ley N° 6.330 ahora derogada, al darle nuevo texto al Art. 15° de la Ley Orgánica de la Fiscalía, establecía que «en todo asunto administrativo sobre enajenamiento, permuta, donación, arrendamiento o concesión de tierras públicas o de otros bienes del Estado; en las concesiones y licitaciones de cualquier naturaleza siempre que pudieren afectar intereses fiscales; en las transacciones extrajudiciales que celebre la Función Ejecutiva y en que el Estado sea parte interesada y en las expropiaciones que deban ser indemnizadas por el Estado, *se dará Vista al Fiscal de Estado* en forma inmediata posterior a la protocolización del acto administrativo dictado, con los antecedentes respectivos. La falta de cumplimiento de este trámite hará directamente responsable al funcionario o funcionarios que suscribieren el acto administrativo emitido.» El Art. 21° (del entonces nuevo texto ordenado) establecía que «a requerimiento del Fiscal de

Estado, formulado con motivo de las Vistas corridas, todas las oficinas de la Administración deberán, por intermedio de los Ministerios, Secretarías o Administraciones Provinciales según corresponda, suministrarle los datos, informes y antecedentes y remitirle los expedientes administrativos cuyo conocimiento y examen considere el Fiscal conveniente para el mejor desempeño de sus funciones. Sin embargo, en los casos de urgencia fundada estos informes podrán requerirse directamente ante la repartición que corresponda, quien los evacuará de igual modo en un plazo no mayor de 24 horas, que podrá ser ampliado» por el requirente. Finalmente «si el Fiscal de Estado al tomar conocimiento a través de la Vista conferida, considera que el acto administrativo emitido o el trámite que le precedió transgrediere la Constitución, leyes o demás normativas vigentes, podrá demandar de inmediato en sede administrativa o judicial su revocación por motivo de inconstitucionalidad o nulidad, en las condiciones fijadas en el Artículo 1º de la presente Ley». Es decir que se regulaba toda una sistemática que autorizaba o mejor aún instaba a la Fiscalía a realizar el contralor jurídico externo de los actos administrativos y procurar su revisión y corrección inmediata en la propia sede administrativa. Este procedimiento era a mi criterio de gran utilidad, ya que posibilitaba resolver con celeridad y eficiencia la problemática suscitada, sin que fuere imprescindible acudir ante la Justicia.

Resta traer a colación que también esta institución, junto al Tribunal de Cuentas y la Asesoría General, encuentra un antecedente de regulación en la Constitución de 1.949, con características muy similares, por lo que también en este caso se advierte la influencia de este precedente en la Convención de 1.986.

3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO. Novedosa aún en aquél momento para nuestro derecho público provincial, esta institución tuvo excelente recepción y despertó expectativas que con el correr del tiempo se fueron diluyendo, al compás de la desidia en su instrumentación efectiva, aún con el nuevo impulso que le diera el dictado de la ley reglamentaria, la reforma de 1.998 e incluso su aparición a nivel nacional, en el Art. 86º, introducido en 1.994. Decía el miembro informante de la

Convención de 1.986, De la Vega Peñaloza, que la figura había sido propuesta por ambos bloques en sus proyectos. Se esperaba en que este «va a ser el lugar en donde el humilde, el simple ciudadano, pueda llegar a depositar allí su denuncia, su queja de una irregularidad para que un organismo técnico de el cauce legal correspondiente a esa inquietud ciudadana en el sentido expresado.» El Conv. F. Fernández se expresó sobre antecedentes y anteproyectos legislativos a nivel nacional, y manifestaba su convicción de lograr una «respuesta plena a la situación de los administrados que se ven avasallados, desbordados, por una administración pública cada vez más poderosa.» Se animó a parafrasear un concepto: «es una institución por la cual el ciudadano puede controlar por su medio el funcionamiento de la administración pública ante la posibilidad de actos que vulneren sus derechos e intereses», resaltando que el procedimiento que desarrolla es totalmente informal. Es que la redacción originaria solamente previó la actuación del Defensor del Pueblo frente a la administración, espectro ampliado considerablemente con la reforma.

En oportunidad de informar ante la Convención de 1.998, A. Menem ponía énfasis en el carácter de moderno órgano de contralor que asumía la figura, «que está al alcance de la gente» y defendía el acrecentamiento de la competencia, atento los cambios que se fueron dando con el correr del tiempo y la ampliación, por ej., de los derechos de incidencia colectiva, de los intereses difusos, y de la particular circunstancia de la privatización de la prestación de servicios públicos, que requieren de control.

La institución está regulada en el Art. 144º C.P. y en la Ley reglamentaria, que lleva el Nº 6.285, aunque siendo anterior al nuevo texto constitucional, la ley ha quedado desfasada y virtualmente inaplicable (o muy parcializada), atento los cambios sustanciales producidos. Dice la Constitución que el Defensor del Pueblo es un órgano independiente, que actúa con plena autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Se procura su mayor desvinculación de quién pudiere considerarse sujeto a contralor, fundamentalmente el titular de la Función Ejecutiva, en cuanto jefe de la Administración. A ello contribuye su «ámbito de dependencia», que es la Legislatura Provincial, que es a su vez quién lo designa, con

el voto de dos tercios de los miembros presentes. Si bien se ha establecido un período de extensión del nombramiento, de cinco años con posibilidad de reelección indefinida, no se han establecido garantías para la destitución, por lo que se entiende que se habilita a que la ley establezca las causales y procedimiento para la remoción. La Ley N° 6.285 contempló las causales de condena por delito doloso, incapacidad sobreviniente y negligencia notoria en el cumplimiento de sus deberes. En los primeros casos, la cesantía sería dispuesta por el Presidente de la Cámara (previa acreditación fehaciente de la incapacidad), y para el último debía intervenir la Cámara, con el voto de dos tercios del total de sus miembros, «previo debate y audiencia del interesado» (Art. 10°).

La *misión fundamental* del Defensor del Pueblo es la defensa de los derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución y las leyes frente a acciones u omisiones cometidas por, en primer término, la Administración pública provincial o municipal. Esta es la concepción clásica del instituto, que receptara el primer texto del Art. 144° C.P. y que reglamentara la Ley N° 6.285, señalando que el Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Provincial o de sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos. Prestará especial atención a aquellos comportamientos que denoten una falla sistemática y general de la Administración pública procurando prever los procedimientos que permitan eliminar o disminuir dicho carácter (Arts. 13° y 14°). Se han precisado así cuáles son las acciones y las omisiones frente a las cuales se habilita la competencia del Defensor del Pueblo, en procura, por una parte, de investigar irregularidades que impliquen o provoquen un daño al administrado, y por otro, de ayudar a canalizar el trámite iniciado, y de que llegue a puerto, cualquiera fuera la respuesta que se reciba, pero dándose cumplimiento a la obligación, también constitucional, de peticionar y de obtener una resolución (Art. 41° C.P.).

En el texto sancionado se hace referencia como sujeto pasivo de la intervención del Defensor del Pueblo tanto a la Administración pública provincial como municipal, con el revelado propósito, expresado por el Conv. A. Menem, de «salvar un problema de competencia que pueda haber en el futuro» o dicho en otras palabras, de evitar una superposición de instituciones tanto a nivel provincial como municipal. Sin embargo, tengo mis dudas de que la letra del Artículo implique un obstáculo para que un municipio pueda instituir su propio Defensor del Pueblo, si bien es cierto que una adecuada actuación de éste dejaría sin materia (sin trabajo) a un organismo de alcance inferior.

Pero habíamos dicho que la reforma de 1.998 amplió el ámbito de operación de la Defensoría, al habilitarla para actuar frente a empresas públicas o privadas, siempre que las mismas tengan a su cargo la prestación de un servicio público. Resulta muy apropiada esta atribución, porque es justamente, en los tiempos modernos, uno de los campos de mayor demanda de la población en general. Puede decirse que se excede el concepto mismo de la figura, pero en todo caso podrá rebatirse que esta institución tiene en la Provincia características particulares, que le otorgan mayor incidencia en la problemática diaria de la gente, para coadyuvar en las gestiones que realice, aún ante entidades privadas, pero que por la naturaleza del servicio que desarrollan, que es público, están también obligadas a manejarse con estándares de eficiencia y de respuesta a la queja que se le plantee, más allá de lo que fijen los contratos de concesión.

Asimismo se han previsto dos instancias de actuación del Defensor del Pueblo, en donde se tiene en miras el objeto de la misma y no el sujeto pasivo, que es absolutamente indiferente (*erga omnes*): cuando por cualquier motivo se vean afectados los recursos naturales o se altere el normal desarrollo del medio ambiente humano. En estos casos no importará quién sea el causante del problema; ante cualquier persona, institución, empresa estatal o privada o incluso ante un Estado extranjero o el propio Estado nacional, el Defensor está no solamente facultado sino compelido a intervenir. Es de especial sensibilidad en la era actual, atento al notable deterioro sufrido, toda la temática inherente a los recursos naturales y al medio ambiente, en procura de

su salvaguarda. Y bien sabido es que los esfuerzos individuales encuentran escasa acogida en quienes cuentan con poder de decisión sobre la materia, por lo que la actuación de un organismo del nivel de la Defensoría del Pueblo ha de coadyuvar con una mayor fuerza institucional para la lucha que se entable (porque se trata de verdaderas batallas, que se libran en la justicia, en los medios periodísticos, en los foros regionales e internacionales, cuando está en boga alguno de estos temas).

Un elemento relevante diferenciador con el Art. 86° C.N. es que en nuestro medio no se ha previsto la intervención del Defensor del Pueblo en la defensa y protección de los derechos humanos.

Otra de las características básicas de la institución es la gratuidad, para el administrado, de las actuaciones que lleve adelante ante la Defensoría del Pueblo. En la intención de eliminar cualquier obstáculo que impida al ciudadano acudir en resguardo de protección, se incluye el aspecto económico.

Finalmente, se ha dispuesto que el Defensor del Pueblo tendrá legitimación procesal, pero «únicamente en los casos en que la ley especial determine» (último párrafo del Art. 144° C.P.). Con la proyección de que la norma reglamentaria delimite claramente los casos en que podrá intervenir, acotándolos al ámbito exclusivo de su competencia. Se tuvo en cuenta en el seno de la Convención reformadora algunas experiencias en las que el organismo creado por la reforma nacional de 1.994 había incurrido, desviando notoriamente la materia atribuida y la finalidad que debería perseguir. De todas formas no se avanzó en nuestra Constitución sobre materias que era conveniente reservar para la ley, pero se sentó este criterio orientador.

Al momento de trazarse estas líneas la Provincia continúa sin que este órgano de raigambre constitucional cobre vida, ya que aún el Defensor del Pueblo no ha sido designado, siendo la única institución en tales condiciones de todas las que contiene la Carta Magna. Es de esperar entonces su pronta instrumentación, previo dictado de una nueva ley reglamentaria, coherente con los nuevos lineamientos de la institución.

4. **EL ASESOR GENERAL DE GOBIERNO.** Tiene a su cargo el asesoramiento jurídico a la Función Ejecutiva y a todos los organismos que integran la Administración pública centralizada. Su actuación está regulada por el Art. 152º de la C.P. y por la Ley Nº 4.993.

Los requisitos para el cargo son los mismos que para el Fiscal de Estado, teniendo iguales inhabilidades e incompatibilidades. Es designado y removido por el Gobernador.

El Art. 2º de la ley se explaya sobre la competencia del Asesor General. Le compete dictaminar: sobre la interpretación de las normas jurídicas y su correcta aplicación; sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes que propicie la Función Ejecutiva; en los recursos e impugnaciones que se deduzcan contra actos administrativos y en toda reclamación administrativa promovida contra la Administración y/o sus agentes; en los conflictos de competencia entre órganos administrativos; en los sumarios; sobre la interpretación o rescisión de contratos. Le corresponde asimismo proponer al Ejecutivo: las observaciones jurídicas respecto de las leyes remitidas por la Legislatura para su promulgación; la reforma o derogación de la legislación vigente; el dictado de nuevas normas, cuando advierta la necesidad de ello. También resulta su atribución realizar los estudios e investigaciones tendientes a: la racionalización, ordenamiento y aceleración del trámite administrativo, el ordenamiento de las normas jurídicas vigentes y de sus propios decisorios, disponiendo la publicación de digestos.

Ahora bien, la asistencia jurídica al Gobernador se hace en forma directa, a través del mismo Asesor o del cuerpo de abogados que conforma el plantel básico de la Asesoría General; al resto de las dependencias estatales se realiza a través de los órganos de asesoramiento letrado que funcionan en su ámbito, los cuales dependen, en lo funcional relacionado con los criterios a aplicar, del Asesor General, y en lo administrativo y demás aspectos de su relación laboral, del titular del área en que se desempeñan. El Asesor General es entonces el jefe de todo el cuerpo de abogados del Estado, y por ende deberán ajustarse a su criterio las actuaciones de todos los demás letrados, cuyos dictámenes, informes y opiniones jurídicas deben

supeditarse a las instrucciones que aquél impartía, para la unificación del criterio.

En particular cuando se trata de recabar dictámenes, debe tenerse presente que al Asesor General le corresponde la última palabra sobre el tema en debate (Art. 2º punto 1.10 Ley Nº 4.993), pero que no resulta necesario que toda gestión o expediente administrativo llegue a conocimiento y opinión de la mayor entidad, sino que es suficiente con el dictamen jurídico emitido por el abogado del área dependiente de cada organismo estatal, con constancia o expresión de que se reproduce el criterio de la Asesoría General de Gobierno. Así lo ha dispuesto la Resolución (G) Nº 1/96 de esta entidad, que deja aclarado además que la regla para su intervención es para los casos cuya resolución compete en forma directa al Gobernador, y que tratándose de la resolución de recursos, los letrados de cada área dictaminarán en el ámbito de su competencia, reservándose la intervención del Asesor General para la instancia en que ya le corresponda intervenir al Gobernador. Por otra parte, y si se tratare de una cuestión de particular importancia, donde el funcionario (desde el nivel de Subsecretaría en adelante) entienda necesario contar con la opinión jurídica del más alto nivel, podrá requerirla del Asesor General, previo dictamen del letrado de su área, intervención de Contaduría (si hubiere contenido financiero) y expresando además la razón que motiva el requerimiento. Una distorsionada práctica administrativa que colmaba de burocracia hasta el trámite más insignificante, hacía que todo expediente que se iniciaba por ejemplo en el nivel de una dirección, tuviera el dictamen del asesor letrado de la misma, luego el de la Secretaría, después el del Ministerio, y finalmente el del Asesor General; así por ej. un pedido de licencia por estudios de un agente estatal requería de no menos de seis meses de pesada tramitación (con cuatro pronunciamientos jurídicos sobre el mismo tema). Un absurdo que, al menos en cuanto se refiere a la opinión jurídica que se requiere (Art. 106º Ley Nº 4.044), quedó subsanado con el dispositivo comentado.

El plantel de la Asesoría General se completa con el Asesor Adjunto, los Secretarios letrados y Abogados relatores del organismo,

todos los cuales tienen el libre ejercicio de su profesión, pero no pueden patrocinar causas contra el Estado, ni asesorar o representar a personas que tengan intereses contrapuestos con los del Estado, en cualquier categoría (Art. 12º de la ley reglamentaria).

5. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Otra de las expresiones institucionales de la democracia participativa y responsable que el Constituyente ha diseñado para nuestra Provincia es este Consejo Económico y Social, cuya instrumentación generó, llamativamente, encendidos debates tanto en la Convención de 1.986 como en la de 1.998, que reformó el Art. 153º, que lo contiene.

Y es que lejos de resultar un órgano consejero y de asesoramiento, una primera redacción del texto preveía su consulta obligatoria y en forma previa «respecto a toda disposición que afectara el orden económico, en la producción, industria, comercio, actividades profesionales o laborales y toda medida fiscal.» Incluso se le facultaba a que por iniciativa propia emitiera opinión respecto a las cuestiones que pudieren afectar los intereses representados en su seno. Frente a esta configuración del instituto reaccionaba el Conv. Granillo Ocampo diciendo: «si bien lo considero importante pues tiende a perfeccionar y a permitir la participación de las organizaciones intermedias de la comunidad en la toma de decisiones del gobierno, creo que a partir de donde dice 'debe ser consultado obligatoriamente y en forma previa' en adelante excede y exorbita notablemente, convirtiéndose en un organismo por encima del Poder y que coarta las facultades naturales de los organismos que ya, de por sí, tiene la administración pública central». Por ende proponía la eliminación de esos términos, y resaltaba el peligro de contradicciones entre decisiones del Ejecutivo y criterios del Consejo. Por su parte los Conv. J.C. Pagotto y C. Grimaux defendían el proyecto de la Comisión sobre la base del carácter no vinculante de los pronunciamientos del Consejo, a lo que agregaba C. Salas que en la institución se resumía «la concertación», concepto político en auge en esos momentos (1.986) y que hacía referencia a la confluencia de voluntades políticas, sindicales, sociales, de grupos económicos y religiosos, los que se aglutinaban en defensa, antes que nada, del nuevo régimen democrático y procuraba asimismo el logro

de consensos orientadores de las decisiones gubernamentales. El calor del debate se percibe en la lectura del diario de sesiones, con los continuos llamados al orden de parte de Presidencia, o las ironías de los expositores para que no se les interrumpa. Puso claridad en el asunto D.C.A. Tulián (que tuvo que dejar la Presidencia para argüir); comenzó referenciando los orígenes de la forma republicana de gobierno y del sistema democrático, las dificultades y experiencias amargas que su defensa y mantenimiento trajo aparejadas en la historia. Luego enfatizó el relieve de las instituciones políticas de la Constitución que se estaba escribiendo, para deslindar después cuales son las metodologías y los caminos verdaderos de la participación del pueblo, con la decidida intención de hacer notar que una influencia nociva de grupos de presión, que se refugian en la apariencia del juego participativo, resultaría distorsionante del normal desenvolvimiento institucional de cualquier república. Tal fue la convicción de su discurso que prontamente el criterio de la asamblea se inclinó a su favor, y terminó suprimiéndose la segunda parte del texto propuesto.

En la Convención de 2.002, la miembro informante de la Comisión de Legislación General, A. Oviedo, centraba la importancia de la institución en torno a la elaboración de un presupuesto participativo como «principal objetivo o la principal tarea» del Consejo Económico y Social, que además de no colisionar con la democracia representativa, contribuye a fortalecerla en transparencia, y constituye «un canal de participación abierto a todos los sectores de la comunidad». La oposición política volvió con aquella concepción de superar la naturaleza consultiva de la institución, pretendiendo que sus dictámenes «tengan un alcance cuasi vinculante», según el Conv. P. Flain, y que se permita su autoconvocatoria «porque a lo mejor el Sr. Gobernador no cree de importancia algunos temas y el Consejo sí lo cree». Los partidos de izquierda asumieron una posición muy crítica, ya que el Conv. R. Ceballos pidió la supresión del organismo, puesto que representa a «organismos corporativos» que la gente repudia, ya que prefiere la representación directa a través de las asambleas populares o barriales, donde el pueblo opina directamente (se refería a las multitudinarias reuniones autoconvocadas que se producían en la época en varias ciudades argentinas -año 2.002-, derivadas de la confusa

situación política y la profunda crisis que atravesaba la dirigencia en todas sus expresiones). Por su parte el Conv. F. Rejal defendía la gestión que el Consejo Económico y Social había venido realizando hasta el momento; lo consideró como uno de los organismos fundamentales de representación popular, por la presencia «de todos los sectores de la comunidad» y por su trabajo «en defensa de los recursos de los riojanos»; se oponía sin embargo al carácter vinculante de la consulta, por tratarse de una invasión al poder de decisión de los órganos de gobierno constituidos.

El Art. 153º C.P. sitúa a la institución «en el ámbito de la Función Ejecutiva», lo que no la convierte en dependiente ni sujeta a sus órdenes, sino que con ello se hace referencia al entorno en donde actuará. No se trata por otra parte, de un organismo estable, que requiera de un espacio físico y de empleados, sino de una institución que se reúne cuando las circunstancias lo requieren, aborda la problemática planteada y se expide, con acciones que se enuncian en sus declaraciones, recomendaciones, o reuniones de su pleno o de sus representantes con las autoridades o sectores que se estime conveniente. Asimismo abordando las tareas que la reforma integró a su competencia. Se ha procurado una integración amplia, que contenga las diversas expresiones de la comunidad en lo social, en lo económico y en el sector productivo.

El advenimiento de la reforma conllevó al desfasaje de la Ley reglamentaria, que con el Nº 5.403 data del año 1.990, pero cuyo contenido no presenta en general incongruencias con el nuevo mandamiento constitucional (aunque resulta necesario actualizarla, ampliándola). Abrevaremos por tanto en algunos de sus dispositivos, como el Art. 6º que señala que los miembros del Consejo serán elegidos por los distintos sectores, durarán dos años en sus funciones y podrán reelegirse (Art. 7º). Los sectores a que se hace referencia son los de la actividad productiva, extractiva, cooperativa, de transformación industrial, de comercialización, del consumo y «de las fuerzas del trabajo» (Art. 3º). Las entidades que deseen participar (que acrediten personería jurídica) deben inscribirse en un Registro que lleva la autoridad de aplicación, que resulta el Ministerio de Gobierno por

intemedio, actualmente, de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

La función del Consejo Económico y Social es actuar como órgano consultivo en las materias que le son puestas a consideración, que el segundo párrafo de la norma constitucional enumera a mi entender en forma meramente enunciativa, ya que nada impide que el Gobernador pueda requerirle opinión sobre cualquier tema que estime de trascendencia para la Provincia. La Ley vigente pareciera mostrar una contradicción entre su Art. 2º (que era consonante con el texto constitucional originario), que se expide en el sentido expuesto y el Art. 8º que limita la opinión del Consejo a «las materias de su competencia». Afirmo no obstante la prevalencia de la norma anterior (aún con la reforma operada en el Art. 153º C.P.), que le da sentido y trascendencia a la institución, resultando de toda lógica que pueda expresarse y desarrollar acciones de estudio y asesoramiento sobre cualquier asunto cuya envergadura requiera de la participación activa de los diversos organismos comprometidos con el presente y el futuro de la comunidad riojana. Otra cuestión es la relativa a la posibilidad de que el Consejo exceda el límite temático de su convocatoria, que es efectuada directamente por el Gobernador o por el Ministro de Gobierno, y se pronuncie sobre materias no previstas y quizás hasta no deseadas por la autoridad convocante. Conteste con el pensamiento volcado en el párrafo anterior, estimo que resultaría insólito coartar la facultad de expresión de un organismo de esta importancia, aún a riesgo de la adversidad política de su pronunciamiento. Pero aclarando muy puntualmente que hablamos de los asuntos sobre los cuales se formulen opiniones o se adopten recomendaciones, pues con respecto a las nuevas funciones que le competen al Consejo, estimo que en su rol activo debe constreñirse a lo autorizado.

Las materias que el Constituyente ha reservado para la especial atención del Consejo Económico y Social están preferentemente relacionadas con las cuestiones financieras y presupuestarias. Se le invita a volcar su opinión sobre las prioridades en la distribución del gasto público, más a partir de la reforma de 2.002 la institución ha superado el mero rol de consultor, y ha pasado a tener un papel activo puesto que le compete la adopción de acciones concretas que tiendan a: el

fortalecimiento de la conciencia tributaria en la población tanto provincial como departamental; la orientación del presupuesto hacia la producción; incentivar el desarrollo de las fuentes de trabajo y participar en la ejecución de políticas sociales.

Como es fácil apreciar, toda esta temática que se coloca en la órbita del Consejo Económico y Social configura un organismo nuevo, que supera el marco del asesoramiento para encarar una instancia de participación, en temas fundamentales para la Provincia, y que requerirá de una nueva reglamentación que facilite su instrumentación, sin hacerle perder su esencia.

Sus dictámenes, sin embargo, no adquieren en ningún caso fuerza vinculante.

Y esa nueva reglamentación deberá contemplar la organización regional del organismo, por lo que podría estructurarse con un ente central edificado sobre la base de los regionales y con una aportación decisiva de éstos en la conformación de aquél, o al menos de sus decisiones, todo lo cual habrá de contribuir al fortalecimiento del federalismo interno en la adopción de los criterios más convenientes para el desarrollo de la Provincia.

EL CAPÍTULO 10

LA FUNCIÓN MUNICIPAL

1. **PIEDRA FUNDAMENTAL DEL FEDERALISMO.** El reconocimiento que la Constitución Nacional hace de los municipios con la reforma de 1.994, estaba precedido del que habían realizado varias Provincias, y entre ellas la nuestra, en sus procesos de reformas locales luego de la restauración del orden democrático.

En nuestra nueva Constitución, el municipio tiene una entidad, una envergadura institucional, que lo convierte en un elemento esencial del Estado. Más aún, tiene el carácter de una función estatal, «una categoría institucional equivalente a cualquiera de las tres clásicas: Legislativa, Ejecutiva o Judicial», dice quién fuera el Presidente de la Convención de 1.986, D.C.A. Tulián, en el proemio a la primera edición oficial de la Carta Magna. Añade: «Y con ese valor categorial titula Función Municipal al capítulo respectivo. El nuevo régimen municipal de la provincia afirma la autonomía.» (Aunque ya en 1.855 la Constitución de entonces lo designaba como «Poder municipal», al igual que al resto de los «Poderes» del Estado).

La declaración de la autonomía de los municipios, en cuanto reconocimiento que el Estado provincial ha querido volcar en forma interna, como un modo de expresión y de vivencia íntima del régimen federal, para organizar su vida institucional y política, se convierte en piedra angular de nuestro modelo de Estado moderno.

Digo que se trata de un reconocimiento, potestativo, del Estado provincial, porque así como la suma de las Provincias han concurrido a la formación de la nación, también son aquellas las que han decidido luego otorgar el estatus institucional a sus municipios, en las diversas modalidades como éstos han encontrado cabida en el derecho público provincial comparado, y lo dejaron sentado además, como un compromiso colectivo, en el Art. 123º C.N.

Aquel «ingrediente político» implícito en la efectividad del gobierno comunal del que hablaba Bidart Campos oponiéndose a la consideración del municipio como pura administración, es el que nutre su existencia como órgano estatal con vida propia, y por ende con el derecho de manejarse a sí mismo como el pueblo que lo conforma estime más conveniente. El municipio, hoy en día, forma parte de la realidad institucional, social, cultural y política que la Constitución no podía hacer otra cosa que reconocer, pero además fortalecer, asegurándole las herramientas para su subsistencia.

Algunas Constituciones provinciales han introducido una conceptualización de municipio. Así por ej. Santa Fé, en su Art. 106º: «Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen». Y la de San Luis, en el Art. 247º: «Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dictan.»

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. Aunque discrepe con la opinión de Dromi-Menem de que el municipio sea una «entidad histórica primaria en el orden fundante de la organización política», ya que a mi entender nada hay que prevalezca históricamente sobre las Provincias mismas, verdaderos asientos de toda nuestra organización nacional, coincido no obstante en que «el municipio deriva de un inexorable decurso histórico y resultado tradicional de cada pueblo, es un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre». ¹ No podemos desconocer por ejemplo la influencia del sistema de gobierno de los cabildos, de la época española. De hecho, nuestro primer texto constitucional local, al dedicar su Capítulo VIº

1. En op. cit., pág. 415.

al «Poder Municipal» dice en su Art. 52º que «los cabildos son restablecidos» y que «en cada capital de Departamento se instalará un cabildo», cuya organización y atribuciones las fijará la ley, la que a su vez tendrá las siguientes «bases constitucionales»: los miembros del cabildo son elegidos por el pueblo en forma directa; no es obstáculo la nacionalidad extranjera; sus servicios son remunerados por el tesoro provincial; y son «inviolables como los Diputados de la sala» por los actos y opiniones ejercidas en el desempeño de su cargo. Los bienes y rentas de los cabildos son establecidos por ley «y por ninguna otra autoridad podrán ser administrados». Como se aprecia, los gérmenes de la autonomía municipal aparecieron desde el principio de nuestra historia constitucional. En cuanto a las competencias que se otorgaban (y además con carácter exclusivo) figuraba la enseñanza primaria, los establecimientos de beneficencia, la policía de seguridad y la de ornato (ornamentación de los poblados, estimo), y la justicia ordinaria de 1º instancia. En 1.865 se habla ya de un Cuerpo municipal, y se mantienen en general la regulación, inclusive la sujeción a la inspección y vigilancia del Ejecutivo provincial sobre sus actos administrativos, «al solo fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos sus miembros» (es decir los del cuerpo municipal, que hasta aquí era colegiado). Recién en la Constitución de 1.909 aparece la figura del Intendente municipal, aunque reservada para las Municipalidades de Concejo (Capital y Chilecito), ya que las restantes, denominadas de Comisión, carecían de esta figura ejecutiva, que además y a diferencia de los integrantes del Concejo (8) o de la Comisión (5), era designado por el Gobernador con acuerdo de la Legislatura. Para el resto, votaban directamente y por lista única los habitantes del municipio. Entre las atribuciones conferidas, tenían a su cargo «las obras de salubridad, higiene y ornato, la irrigación, la vialidad vecinal, los cementerios, la moralidad, los asilos y hospitales de beneficencia»; «votar anualmente su presupuesto de gastos y recursos para costearlo» y «recaudar sus impuestos, administrar libremente los bienes municipales» (Art. 141º). Con la reforma de 1.933 se elevó a doce el número de miembros de las Municipalidades de Concejo.

3. LOS PRINCIPIOS DE LA AUTONOMÍA. Los municipios tienen autonomía *institucional*, es decir la potestad de dictar su propio ordenamiento interno, partiendo de su Constitución o Carta orgánica, decidir en cuestiones de su competencia, y establecer su organización gubernamental, sin injerencia de la Provincia ni de ninguna otra autoridad. Tienen autonomía *política*, que implica el derecho de los habitantes del municipio a darse sus propias autoridades pero no a tener su propio régimen electoral (según la interpretación volcada sobre el Art. 79 ° C.P.); autonomía *administrativa*, por la cual podrán organizar la prestación de los servicios de su injerencia como mejor se estime, contando con un régimen administrativo propio. En la reforma de 1.998 se agregó la autonomía *económica y financiera*, entendida como la potestad de contar con sus propios recursos, distribuirlos o aplicarlos, fijar su régimen contributivo, establecer sus mecanismos de contralor y su política de inversión. Muy celebrado por los Intendentes de la época (había dos en la Convención, por Capital y Vinchina), este agregado encontraba complemento (en realidad, sustento) en un componente esencial de esa proclamada autonomía económica, al que se refería el mismo Art. 154° C.P., el *régimen de coparticipación municipal* que debía (que debe, porque aún no se ha cumplido propiamente este precepto) sancionar la Legislatura, en el que la distribución entre la Provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto, y procurando que esa distribución sea equitativa, proporcional y solidaria, con el objetivo prioritario de que se logre un nivel equivalente de desarrollo para todos los habitantes de la Provincia, mejorando por igual su calidad de vida y otorgando una real igualdad de oportunidades. Explicaba el miembro informante de la Comisión de la Función municipal, Conv. J. Maza que «desde el gobierno (a la sazón, él ocupaba el cargo de Secretario de Asuntos Municipales en el gobierno provincial) tenemos suma necesidad de transparentar las relaciones entre el Gobierno de la provincia y los municipios, tienen que ser relaciones ... donde se elimine la discrecionalidad del funcionario a la hora de otorgar los fondos ... la ley de coparticipación va a establecer seguramente parámetros razonables» como los que se tuvieron presentes al elaborarse el acuerdo

financiero con los municipios, donde se tomó en cuenta la población, eficiencia a través de la relación inversa entre cantidad de empleados municipales en relación a la población del Departamento, distancias desde la Capital, necesidades básicas insatisfechas y desarrollo económico relativo. «Toda esa combinación de índices ... son los que establecen un parámetro de razonabilidad de cómo se tiene que distribuir» afirmaba J. Maza, agregando «quiero también decir que estamos trabajando ... para que esto sea una realidad en corto tiempo», debiendo entenderse que la unidad de medición del tiempo del Convencional es bastante laxa, puesto que transcurrido más de un lustro, aún no se ha dictado el régimen de coparticipación, como tampoco lo ha hecho la Nación, a más de una década de la reforma (Art. 75º inc. 2º y Disposición Transitoria 6º de la C.N.).

Sin lugar a dudas, un sistema que garantice la automaticidad de la transferencia de los fondos, cualquiera sea el monto que de esos fondos se disponga, habrá de sentar las bases para un desarrollo equilibrado de la Provincia. Los indicadores que la letra del Artículo constitucional contiene pueden calificarse como meramente conceptuales, y susceptibles de diferente valoración según la óptica del interés predominante, pero entiendo que se ha dejado claro el objetivo que se persigue, que es un crecimiento armónico de la Provincia, sin desmedro de ninguna de sus zonas. Y que para el caso de que la desigualdad se verifique, se ha sentado un principio esencial ha tenerse siempre presente: la *solidaridad* para el reparto, atendiendo las circunstancias especiales que pudieran afectar a un Departamento. Principio que en el orden nacional pareciera muy lejano al criterio de quienes detentan el poder de decisión, más preocupados por la ecuación inversión-rédito político, que por el crecimiento equitativo del país.

La autonomía que la Constitución reconoce al municipio no puede ser limitada por ley ni autoridad alguna, garantía respecto de las otras Funciones estatales, para que no se introduzcan en aspectos que hacen netamente a la organización y/o competencia municipal (fórmula que viene desde la Constitución de 1.909, en su Art. 132º).

La Constitución de Neuquén impone a los municipios un mecanismo de racionalización del gasto «político», al que nuestros dirigentes locales son muy propensos y que concretan a través de

nombramiento de personal. El Art. 206° del ordenamiento citado expresa que las municipalidades no deberán invertir más del treinta por ciento de sus rentas en pago de personal administrativo. Con ello se resguarda el patrimonio del gobierno local para que se aplique a la atención de servicios, y se trata de una medida que considero susceptible de imitar, incorporándola en nuestra Carta magna, sin que implique menoscabar la autonomía municipal.

4. LAS CARTAS ORGÁNICAS MUNICIPALES. Categorizadas como las Constituciones locales, el Art. 154° C.P. ordena su dictado por parte de cada municipio, pero además impone que deberán seguir los principios sentados en los Arts. 155° y 157° de la Constitución provincial. Expuse en el recinto de la Convención porqué nos estábamos inmiscuyendo de algún modo en el derecho interno de cada municipio. En este aspecto, hay que tener en cuenta un principio fundamental de nuestra organización republicana y federal, el que establece que el poder originario del pueblo reposa en las provincias que conforman la nación; a raíz de ese poder originario es que en un momento de nuestra historia sus titulares se pusieron de acuerdo y contribuyeron a formar un Estado nacional, delegándole algunas de sus facultades propias originarias. Más tarde, y en ese mismo gran pacto suscripto por las provincias, se comprometen, y lo expresan a través del Art. 5° y después por el 123° C.N., a modelar cómo va a organizarse el municipio, que es la expresión del federalismo interno de cada Provincia. Es por eso que en la Provincia, y por lo tanto en la Convención Constituyente provincial, donde reposa el poder del pueblo, se concentra también la potestad de determinar cuales van a ser los principios fundamentales que van a regir la vida y la organización de los Departamentos, a partir de los cuales su población se encargará de delinear y darle las particularidades que correspondan, según cada caso. Así se ha hecho, como ya lo viéramos, desde nuestra primera Constitución provincial, y se ha repetido en todas (Art. 52° de la C.P. de 1.855, 108° de 1.865, 141° a 144° de 1.909 y 159° de 1.949).

Para el dictado de las Cartas Orgánicas se debe convocar a una Convención municipal, con miembros elegidos directamente por el pueblo de cada Departamento, y cuyo número igualará al de los Concejales del Departamento.

Al momento de la primera reforma de nuestra Constitución, prevaleció la idea de eliminar la vigencia de las Cartas Orgánicas municipales, aduciendo entre otras razones, que las que regían contenían «normas contradictorias, normas que no se aplican», otras que son «generadoras de factores de injusticia en la relación entre los municipios», afirmaba el Conv. J. Maza, que adjuntó un estudio comparativo, de donde surgían algunos ejemplos, como municipios que organizaban un Departamento de Justicia, o Concejos Deliberantes cuyo número aumentaba cada doscientos cincuenta habitantes, o requerimientos inusitados de residencia mínima a profesionales que para cumplimentarla debían haber resignado sus tareas propias, por carecer en el medio de oportunidades de ejercicio.

El propósito se concretó a través de Disposiciones Transitorias que determinaron que, hasta tanto los municipios convocaran a sus Convenciones, se autorizaba a la Legislatura a dictar una Ley Orgánica Municipal Transitoria, que habría de regir como Carta Orgánica unificada para todos los Departamentos (D.T. N° 7). Esa ley se sancionó al poco tiempo, lleva el N° 6.843 (modificada por las Leyes N° 6.852, que le da fecha de inicio de vigencia a la primera, a partir del 1° de enero del último año del milenio, y por las Leyes N° 6.872 y 6.931, y con varios anteproyectos de reformas más) y determinó en consecuencia la desaparición de las Constituciones locales (D.T. N° 8). Pero más aún, una nueva D.T., la N° 9, muy discutible, estableció una sistemática que con el tiempo se ha demostrado que implica un debilitamiento de la voluntad autónoma de los municipios, ya que éstos no podrán reunir a sus propias Convenciones sin que haya un acuerdo con todos los demás, sumado el gobierno provincial, para la convocatoria.

En vista de la proyección histórica de la L.O.M.T. es que nos remitiremos a ella en varios tramos, sin olvidar mencionar que la Disposición Transitoria N° 7 citada exigía para el dictado de esta ley una mayoría especial de dos tercios de los Diputados presentes en la sesión, mayoría que por ende debe tenerse también para cualquier modificación de esta norma.

Las Cartas Orgánicas deberán organizar la estructura del gobierno municipal, sin dejar de atender áreas que se han fijado por el Art. 157° C.P. como esenciales, y que son: educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y desarrollo social y económico. Cualquiera sea el nivel político-administrativo que se les otorgue, el municipio debe contener estas áreas, lo que

significa que debe atender estas cuestiones. Disiento profundamente con este concepto. Pretendiendo una política de descentralización de servicios y de asunción por parte de los gobiernos locales de mayores funciones y responsabilidades de administración directa, se proyectó un gobierno municipal que a mi criterio supera la naturaleza de su competencia. Nuestra realidad institucional, política, económica, nos muestra que nuestros municipios no están ahora capacitados para afrontar tales desafíos. Y aún cuando hubiera algunos de ellos en mejores condiciones que otros, creo que no debe confundirse la atención de la problemática específica de cada zona con una descentralización funcional que implique una transferencia de competencias, en materias que por sus características siempre es conveniente que sean asumidas por la Provincia, para garantizar su más apropiada regulación, distribución de los recursos, generación de políticas uniformes y aplicación de mecanismos compensadores de las desigualdades que pudieran producirse. Concretamente las áreas de educación y salud pública, actividades esenciales del Estado moderno, deben estar a cargo en su plenitud de la Provincia. Su traslado al municipio, además de una sobrecarga de tareas a las que le son propias por su naturaleza, obligaría a una dispersión de esfuerzos en personal especializado, recursos, diseño de políticas y planes para el sector, etc. Un análisis realista, aún cuando pudiere resultar enojoso para muchos, nos demuestra que lejos estamos de lograr una organización municipal capaz de atender toda esta problemática. Distinto es pensar en mecanismos de co-gestión, de participación concreta de los municipios (o mejor aún de las Regiones) en el diseño de los objetivos, análisis de contenidos, control de actuación y rendimiento, y decisión de medidas correctivas a adoptar, para de este modo propender a un mejor funcionamiento de esos servicios. Es en este punto donde debemos concentrar nuestros esfuerzos.

El Art. 157º C.P. expresa también una serie de contenidos ineludibles para las Cartas Orgánicas. Entre ellos pueden citarse: la obligación de legislar los institutos de Iniciativa, Consulta y Revocatoria popular (a semejanza de los Arts. 81º a 83º C.P., sin que necesariamente se adopten los mismos criterios, pudiendo los municipios instrumentar los institutos como lo estimen conveniente), asimismo las Audiencias

públicas, que según el Art. 151º L.O.M.T., consisten en reuniones con las autoridades municipales, que se realizarán en un solo acto y con temario previamente determinado, a los fines de la adopción de determinadas medidas que resulten de importancia para los vecinos, o de «recibir información de los actos político-administrativos del gobierno local».

Las Cartas Orgánicas deben contener un reconocimiento de los Centros Vecinales, en tanto instituciones de la vida comunitaria que coadyuvan con el quehacer municipal. El Art. 67º L.O.M.T. dice que el municipio establecerá por Ordenanza la delimitación territorial de cada entidad intermedia vecinal (la que deberá coincidir con el límite territorial de cada barrio), otorgará la «personería jurídica municipal», y llevará un registro de ellas. Esta presencia constitucional del vecinalismo implica no solo un reconocimiento sino también un fortalecimiento de las políticas gubernamentales en asociación con sus organizaciones de la vida civil, como una manera de coordinar esfuerzos y eficientizar el manejo de los recursos, siempre escasos. Es una invitación a la asunción de responsabilidades en el manejo de la cosa pública.

Las Cartas Orgánicas deberán regular el proceso de juicio político para la destitución de sus autoridades, fijándose como «condición» que para la suspensión y la destitución se deberá contar con un mínimo de dos tercios de la totalidad de los componentes del cuerpo deliberativo. El precepto encuentra razones en antecedentes históricos recientes de destituciones de autoridades municipales basados en procesos anárquicos, de ahí la sensibilidad que generaba el tema y por ende la previsibilidad adoptada.

La L.O.M.T. ha previsto que: «El Intendente, Viceintendente, Juez de Faltas, los Miembros del Tribunal de Cuentas y los Secretarios del Ejecutivo pueden ser denunciados ante el Concejo Deliberante por mal desempeño en sus funciones, delitos comunes o por incapacidad, incompatibilidad o inhabilidad sobreviniente. Los miembros del Tribunal de Cuentas sólo pueden ser denunciados ante el Concejo Deliberante del Departamento que representan (Art. 114º)»; esta última previsión se debe al carácter regional del Cuerpo. En el Art. 115º (T.O. por Ley Nº 6.931) se regula el procedimiento en sí. La denuncia se presenta ante el C.D., que

analiza su procedencia formal y luego pasa la causa a una Comisión conformada por dos Concejales (en Capital y Chilceto puede duplicarse el número), a los efectos de la investigación, que debe practicarse en el término perentorio de treinta días. El dictamen pertinente se presenta al pleno del Concejo, que por mayoría de los presentes decide sobre la acusación del denunciado o el archivo. Si se acusare, puede suspenderse al denunciado por un término máximo de treinta días. Luego de este paso, se repite el trámite, con los mismos Concejales investigadores actuando a manera de fiscales, ante el mismo Concejo pero instituido ahora como Tribunal de juicio. Debe asegurarse la defensa del acusado, para lo cual éste puede ofrecer todas las pruebas que hagan a su derecho, e incluso apelar a un letrado. Para la declaración de culpabilidad se requiere el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Concejo, excluidos los investigadores.

Sin embargo, debe tenerse presente que esta ley es anterior a la última reforma constitucional, que ha disminuido sensiblemente el número de miembros de los C.D. Con este motivo, la Disposición Transitoria N° 5 ordena que aquellos municipios en donde por la composición numérica de sus C.D. no se alcance a «constituir las salas de juicio político», las personas sujetas a este procedimiento serán removidas a través de la revocatoria popular. La cláusula es bastante imprecisa atento, entre otras cosas, a que la tendencia sentada por la L.O.M.T. es a eliminar la división del cuerpo deliberativo en salas, para la aplicación de este instituto. Pero se entiende el objetivo y es plausible el intento de encontrar una salida, que a mi juicio no debe ser otro instituto de naturaleza y sujetos intervinientes totalmente diferentes, sino que podría por ej., regularse el procedimiento de manera especial, donde la totalidad del cuerpo deliberativo en pleno lleve adelante la investigación, pero no por sí mismo, sino encargándola o delegándola por ejemplo, en la Fiscalía Municipal Regional u otro organismo no necesariamente oficial (dependiendo de la causal denunciada), y luego analice lo investigado, escuche al denunciado y decida directamente sobre la cuestión.

Otros de los contenidos exigidos para las Constituciones locales son los referidos a la descentralización administrativa y de la gestión de gobierno. El Art. 41° L.O.M.T. establece en consecuencia que el Municipio propenderá a la modernización y descentralización de la administración, incorporando los adelantos tecnológicos para su mejor funcionamiento en materia de informática, capacitación del personal

municipal, y redistribución de sus recursos humanos en orden a una eficiente prestación de servicios. Se busca diseminar en cuanto fuere posible las diversas acciones que componen la tarea de gobierno, extendiendo el espectro de sus participantes y el alcance geográfico, y procurando una gestión más personalizada, más cercana a la problemática diaria de cada sector de la población.

La defensa del medio ambiente y de los derechos de los consumidores y de los usuarios forma parte también de la temática obligatoria de las Cartas Orgánicas. Acorde con los lineamientos normativos modernos, que fueron receptados por las Convenciones reformadoras de nuestra C.P., se procura que aún al mínimo nivel institucional de organización del Estado se cuide y en especial se ayude a la toma de conciencia sobre la importancia de estas materias, en orden a la protección de la calidad de vida de los ciudadanos.

Reza el Art. 17° L.O.M.T. respecto del medio ambiente, que «todos los habitantes de los Departamentos tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, conforme lo establece el Artículo 66° de la Constitución Provincial, en cuanto a su contenido, sentido y alcance. El Municipio coordinará con la Nación y la Provincia todas las acciones destinadas a la protección de este derecho.» Y el 16° del mismo ordenamiento, respecto de los usuarios y consumidores: «El Municipio en coordinación con el Estado Nacional y Provincial garantiza el goce de los derechos de consumidores y usuarios, protegiendo su salud, seguridad y legítimos intereses; a cuyo efecto debe compatibilizarse el derecho a la libre competencia amparado en la Constitución Nacional, frente a los actos o conductas al margen de la ley y sus reglamentos, que restrinjan o constituyan abuso de una posición dominante en el mercado. La Ordenanza establecerá condiciones mínimas de veracidad publicitaria condiciones de comercialización, penalización con multa a los infractores; información de educación para los consumidores y usuarios, fomentando y dando intervención en la forma de decisiones a sus organizaciones y propenderá en coordinación con la Provincia a la creación de un órgano expeditivo de control y solución de conflictos tal como dispone el Artículo 50° de la Constitución Provincial.»

El Art. 157° C.P. ordena asimismo a las Cartas Orgánicas asegurar la Justicia municipal de faltas, a la que la L.O.M.T. le dedica

su Capítulo XVIº. Establece su jurisdicción para el juzgamiento de las faltas o contravenciones a las disposiciones cuya aplicación compete al municipio. Los jueces de faltas son designados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante y previo examen de aptitudes. Se remueven por juicio político y se requiere para su nombramiento ciudadanía en ejercicio, título de abogado con tres de años de actuación profesional y 25 años de edad. Las Ordenanzas deberán procurar que el procedimiento ante la Justicia de faltas asegure el debido proceso legal, acceso gratuito, celeridad, economía, inmediatez y sencillez en el trámite, mediante procedimiento público e informal para los administrados. Las resoluciones podrán ser recurridas por vía de apelación por ante la Justicia de Paz Letrada.

5. EL LÍMITE TERRITORIAL DEL MUNICIPIO. Ya hemos expresado que en nuestro medio, el ámbito jurisdiccional de cada municipio concuerda con los límites territoriales de las divisiones políticas internas de la Provincia que son los Departamentos. Así parece querer reafirmarlo el Art. 155º bis, incorporado en el año 2.002, que sin embargo confunde la noción de ejido municipal con el de ámbito jurisdiccional, o la esfera en donde el gobierno municipal ejerce su potestad. El ejido es un concepto vinculado al perímetro de circunscripción geográfica de una población, pero carece de un contenido político. No demarca el ámbito de competencia del municipio sino solamente los linderos hasta donde se extiende un poblado. Podría suceder, y de hecho así ocurre en muchos Departamentos, que los mismos contengan varios centros poblados de importancia, cada uno de los cuales tiene un ejido, un límite hasta el cual se extiende esa población. Y todos ellos, al estar dentro de los límites del mismo Departamento, responden al mismo gobierno municipal.

La cuestión reviste su importancia cuando se analiza sus derivaciones. Así por ejemplo, ¿qué sucede con el territorio que excede las poblaciones? ¿quién posee sobre ellos el dominio eminente? ¿todos pueden ser considerados terrenos municipales o resultan de propiedad del Estado provincial? ¿quién en consecuencia dispondrá de su utilidad o de su administración?

De allí la necesidad de esclarecer conceptos o fijar los alcances del precepto constitucional. En mi criterio, y a falta de suficientes fundamentos en el seno de la Convención, no podemos entender a la norma sino como delimitadora del alcance jurisdiccional del gobierno municipal, en las materias de su competencia, indicando su coincidencia con los límites del Departamento, pero sin influir en otros aspectos que hacen a la organización jurídica del Estado provincial y al ejercicio de su potestad. Dicho en otros términos, todos los centros poblados que se encuentren dentro del límite territorial de un Departamento, estarán sometidos al gobierno municipal que les es común (y de cuya elección tienen el derecho de participar), sin perjuicio de que la Provincia ejerza sus facultades en todas las cuestiones ajenas al ámbito de competencia de ese gobierno local.

6. AUTORIDADES MUNICIPALES. El gobierno municipal está compuesto por dos Departamentos: el Ejecutivo y el Deliberativo, Art. 155º C.P.

El Ejecutivo (D.E.M.) es ejercido por *una* persona con el título de Intendente (se consagra la unicidad de la figura gubernamental), elegido en forma directa por el pueblo de cada Departamento que a tal efecto se considera como distrito único (Art. 159º Ley electoral, T.O. por Ley Nº 7.459). Su período de mandato es de cuatro años, pudiendo ser reelecto indefinidamente. Las condiciones de elegibilidad son las mismas que para los Diputados provinciales.

La L.O.M.T. señala como deberes y atribuciones del Intendente (Art. 107º), entre las más destacadas: ejercer la representación legal del municipio (es el Jefe político de la Administración municipal reza el Art. 100º); participar en el proceso de sanción de las Ordenanzas, promulgándolas (o vetándolas), publicándolas y reglamentándolas y haciéndolas cumplir; informar al Concejo Deliberante (C.D.) al iniciarse el período de sesiones, sobre el estado general de la administración municipal y movimientos de fondos presupuestarios durante el ejercicio anterior; concurrir a las sesiones del C.D. cuando lo juzgue oportuno, participar de sus debates, sin derecho a voto; brindar al C.D., por intermedio de sus Secretarios, los informes que se soliciten; convocar al C.D. a sesiones extraordinarias; designar y remover a los Secretarios de su Gabinete, a los Delegados municipales, y a todo el personal no

escalafonado o político; emitir todos los actos administrativos que resulte menester para el ejercicio del gobierno municipal; hacer recaudar las rentas municipales; presentar el proyecto de Presupuesto, antes del 30 de noviembre de cada año y el balance anual ante el Tribunal de Cuentas, dentro de los noventa días de cerrado el ejercicio; proponer los jueces de faltas; reglamentar los servicios municipales y controlar su eficacia.

Además le exige, al asumir y al finalizar el mandato, presentar una declaración jurada de los bienes que posea en esos momentos, por ante Escribano oficial (Art. 104º); que resida en el Departamento y no se ausente del mismo por más de quince días hábiles sin autorización del Deliberativo (Art. 105º).

Acompaña al Intendente en la «fórmula de gobierno municipal» una figura consagrada recién con la reforma de 1.998, pero con un concepto renovado en 2.002, el Viceintendente. Su primera misión constitucional es presidir el Departamento Deliberativo; la segunda, reemplazar al Intendente en caso de ausencia, renuncia, fallecimiento o inhabilidad, y la tercera, absolutamente novedosa para un ordenamiento constitucional, pero arraigada en la práctica que en el gobierno provincial se había venido instrumentando con la figura del Vicegobernador-Jefe de Gabinete: integrar el equipo de trabajo del D.E.M., con el cargo de Secretario de Coordinación del Gabinete de trabajo municipal, con el objetivo primario y altamente calificado de facilitar la interactividad entre ambos órganos del gobierno municipal. Explicaba el Conv. A. Menem que con la incorporación del Viceintendente se logra una continuidad política al proyecto gubernamental del titular del D.E.M., y también una continuidad administrativa que habrán de servir para una mayor gobernabilidad en los Departamentos. Si bien no se han establecido para este cargo condiciones de elegibilidad, puede extraerse de la frase contenida en el tercer párrafo del Art. 155º C.P. «elegido en igual forma que el Intendente», que es voluntad del Constituyente referirse además de la formalidad electoral, a los requisitos para su nominación.

Entre sus atribuciones y deberes pueden citarse (Art. 76º): presidir las sesiones y dirigir las discusiones de conformidad al reglamento, no obstante, según esta L.O.M.T., el Viceintendente no podrá discutir ni emitir opiniones sobre los asuntos objeto de deliberación

y sólo tiene voto en caso de empate (Art. 77°); ejercer la administración del C.D. y «adoptar medidas relativas a la practicidad administrativa»; presentar al Cuerpo rendición de cuentas de la partida de gastos y de inversiones del presupuesto del Concejo correspondiente al año anterior, siempre que sea de su gestión; tomar juramento al Intendente, los Concejales, Secretarios y Prosecretarios del Cuerpo Deliberativo.

El Departamento Deliberativo del municipio está conformado por el Concejo Deliberante, que se integra con Concejales, cuyo número, para cada Departamento de la Provincia, dependerá de la cantidad de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo a una escala que fija el propio Art. 155° C.P. en su último párrafo.

El elevado número de Concejales en todos los municipios fue uno de los elementos motivadores de ambas reformas constitucionales, con el objetivo de llevar racionalidad a una composición que necesariamente debía ajustarse en lo presupuestario (y el «gasto político» consecuente), pero sobre todo en la relación con la cantidad de habitantes de cada Departamento. El texto originario de 1.986 establecía un número máximo de dieciocho y un mínimo de siete Concejales, cualquiera fuera la población. Esto llevó a notorias desigualdades y a verdaderos abusos. Chilecito, por ej., compartía el número de integrantes de su C.D. con Capital, teniendo un tercio de su población; o como el citado caso de Sanagasta, cuya Carta Orgánica preveía la incorporación de un nuevo representante cada doscientos cincuenta habitantes. En 1.998 se dispuso un número fijo de Concejales, establecido por la C.P., y en 2.002 se fijó una relación habitantes-representantes, del siguiente modo: Hasta 5.000 hab., 3 Concejales; desde 5.001 a 10.000 hab., 5 Conc.; desde 10.001 a 15.000, 6 Conc.; desde 15.001 a 50.000, 7 Conc.; desde 50.001 a 100.000, 8 Conc., y desde 100.001 en adelante, cualquiera sea la cantidad de habitantes, el número tope de Concejales es 9. Con esta configuración se redujo en un cincuenta por ciento el número de integrantes de los C.D., en un plazo de cuatro años. Mucho se ha discutido sobre esta disminución en la cantidad de Concejales, aduciendo que con ello se atenta a un mejor nivel de representatividad, lo que afecta primordialmente a los distritos menos poblados. Obsérvese que la nueva redacción del Art. 155° C.P. no contiene una previsión como el texto originario de que debe garantizarse en la integración de los C.D. la representación del interior de cada Departamento. Si bien estos criterios resultan

atendibles, no pueden dejar de conjugarse con otros aspectos, de real significación, como lo es vgr. la muy escasa densidad poblacional de vastos sectores del interior de nuestra Provincia, lo que torna insostenible una relación población-representación política, en los términos que lo plantea el Art. 77° C.P. primer párrafo. Por otra parte, vale tener presente que la L.O.M.T. (Cap. XIV°) ha hecho hincapié en una figura institucional relevante a la hora de resguardar los intereses de cada localidad importante del interior departamental: las Delegaciones municipales de distrito.

Las condiciones de elegibilidad de los Concejales son las mismas que las del Intendente (Art. 156° C.P.), determinándose que por su actividad reciben una dieta, establecida por ordenanza, «acorde a los gastos que demande la actividad» y cuyo monto no puede superar a la remuneración bruta del Intendente. La Convención de 2.002 fue conteste con el concepto que volcara respecto de los Diputados provinciales en el Art. 85° bis C.P. (este dispositivo que ahora vemos había sido numerado y aprobado en general como Art. 155° bis, pero luego la Comisión de Redacción lo introdujo en el cuarto párrafo del Art. 155° C.P., quedando como bis el entonces aprobado como ter). Afortunadamente, no se repitió lo de la relación dieta-asistencia a sesiones (mi opinión al respecto se vuelca en el Capítulo sobre la Función Legislativa). A la autoridad máxima del Viceintendente le continúan en cada C.D., un Vicepresidente primero y un Vicepresidente segundo, que se elijen anualmente en la primera sesión ordinaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes (Art. 89° L.O.M.T.).

La L.O.M.T. ha previsto en su Art. 74° las atribuciones y deberes del C.D., entre las que se destacan: el dictado de todas las Ordenanzas y Declaraciones necesarias para el efectivo ejercicio de las instituciones, los derechos y obligaciones de competencia municipal, así como las relativas a todo asunto de interés público y general de cada Departamento y/o de la Región; la aprobación de Convenios de carácter regional para el desarrollo económico y social que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes de la Región, creando los órganos con facultades para el cumplimiento de tales fines; fijar las remuneraciones de todo funcionario municipal, electivos y designados; nombrar sus Secretarios y Prosecretarios a propuesta

del Viceintendente y demás funcionarios y empleados; someter a cualquiera de los Concejales y al Intendente Municipal a la revocatoria popular del mandato con el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros; fijar la política tributaria; solicitar informes al D.E.M. y a sus Secretarios; sancionar el régimen electoral municipal y convocar a elecciones (normas contenidas en los incs. 10º y 11º, que colisionan con el Art. 144º de esta misma ley, que declara que el Régimen Electoral de cada Municipio se regirá por la Ley electoral de la Provincia, sin circunscripciones temporales, y ajustándose al criterio que considero correcto de la unicidad del régimen electoral en toda la Provincia, por imperio del Art. 79º C.P.); examinar y decidir sobre las cuentas de inversión presentadas por el D.E.M.; considerar la renuncia y el pedido de licencia de Intendente, Viceintendente y Concejales; crear Delegaciones en todos los Distritos donde fuere necesario; autorizar al D.E.M. para celebrar contratos sobre empréstitos de dinero basados en el crédito de la Municipalidad u otros de utilidad pública y de indole municipal; aprobar o desechar los convenios que hubiere celebrado el Intendente; sancionar o reformar oportunamente el plan regulador de la ciudad; organizar el contralor de pesas y medidas; dictar el Código de Faltas Municipal, y el funcionamiento de la Justicia de Faltas; dictar la Ordenanza reglamentaria del uso y ocupación del espacio aéreo, subsuelo de calles y aceras, fijando las tasas que corresponda abonar a particulares y reparticiones públicas que utilicen el mismo; dictar Ordenanza de tránsito y de transporte urbano de pasajeros estableciendo sus tarifas; imponer el nombre a calles, plazas, paseos, parques, y demás lugares públicos; crear el Concejo Económico y Social Municipal como Organismo permanente de asesoramiento y consulta sobre temas económicos, financieros, sociales y de planificación. Esta enumeración es por cierto meramente enunciativa (Art. 75º L.O.M.T.).

Reitero que ninguna autoridad municipal cuenta con inmunidades, ya que para que ello ocurra, se las debe otorgar la Constitución Provincial (como sí sucede en las Provincias de Corrientes, Art. 169º; Chaco, Art. 195º; Chubut, Art. 248º; Jujuy, Art. 186º; La Pampa, Art. 120º; Mendoza, Art. 210º; Río Negro, Art. 235º; San Juan, Art. 249º; San Luis, Art. 273º y Tierra del Fuego, Art. 182º)

7. LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO. Entre los aspectos que las Cartas Orgánicas municipales deben garantizar, establece el Art. 157º C.P. en su inc. 8º): la composición del patrimonio municipal y los recursos municipales. A su vez el Art. 158º C.P., al hablar de los recursos dice que cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos de su tesoro, el que se forma con: -el producido de la actividad económica que realice (para el caso de que se decida algún emprendimiento productivo); -con lo que cobre por los servicios que preste (la tasa por servicios es su adalid); -con la venta o locación de bienes del dominio municipal (que no tengan restricciones para estar en el comercio, se sobreentiende); -con el producido de inversiones financieras (empréstitos y otras operaciones de crédito dice el Constituyente, que avisa un municipio inversionista, es decir con políticos capaces de ahorrar y de realizar inversiones productivas en el mercado para así obtener mayores ganancias y por ende más posibilidades de crecimiento, casi una utopía -encontrar a esos dirigentes, me refiero-); -con el producto de la coparticipación de los impuestos provinciales y nacionales (aunque, con la escasa experiencia de la época sobre el tema, el texto que data de 1.986, circunscriba al producto impositivo que se recaude *en la jurisdicción* de cada municipio, es decir sin incluir la concepción moderna que se introdujo con las reformas posteriores y que vimos supra. Por su parte la L.O.M.T. hace referencia a los «acuerdos financieros» entre Provincia y municipios, que es el régimen que ha venido rigiendo en los últimos años); -con los subsidios que reciba de parte del gobierno nacional o provincial (que se instrumentaron en los últimos tiempos a través de los denominados Aportes del Tesoro Nacional o Provincial respectivamente); -con la participación en las regalías o retribuciones por yacimientos mineros ubicados dentro de su jurisdicción y que fueren explotados por la Provincia, la Nación, otras Provincias o terceros (Art. 62º C.P.). Esta enunciación obviamente no es taxativa, ya que el propio texto expresa al final que el tesoro municipal se nutre de todos los demás ingresos provenientes de otras fuentes.

Con respecto al patrimonio municipal, dice el Art. 50º L.O.M.T. que se integra con los bienes de dominio público y de dominio privado del municipio en cada uno de los Departamentos (Artículos

2.339 y 2.344 del Código Civil). Son bienes de dominio público municipal los destinados al uso directo o indirecto de la población, sujetos a las disposiciones pertinentes, como asimismo aquellos que provinieran de legados, donaciones u otros actos jurídicos y que se encuentren afectados a la prestación de un servicio público, conforme al Artículo 2.340 del Código Civil (Art. 51º); y son bienes de dominio privado municipal todos aquellos que posea o adquiera en su calidad de sujeto de derecho privado. (Artículo 2.342 del Código Civil) (Art. 52º, ambos de la L.O.M.T.).

A su vez, según el Art. 55º del mismo ordenamiento (T.O. por Ley Nº 6.872), cada municipio elaborará su propio presupuesto, el que debe prever los recursos, autorizar las inversiones y gastos, explicitar los objetivos y fijar el número de agentes públicos. Ninguna ordenanza ni acto administrativo de cualquier naturaleza que ordene o autorice gastos y carezca de recursos especiales propios podrá ser cumplido mientras la erogación no esté incluida en el presupuesto (conforme Art. 73º C.P.). La falta de sanción de la Ordenanza de presupuesto al primero de enero de cada año implica la reconducción automática del anterior al solo efecto de asegurar la prestación de los servicios públicos y la continuidad del plan de obras. En relación con el presupuesto, adquiere relevancia la disposición del Art. 53º L.O.M.T. que veremos a continuación.

8. LA REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA. Con la reforma de 1.998 se introdujo, como lo adelantáramos, la regionalización, que contiene un concepto muy profundo de integración, que va desde lo institucional (con el compartir de instituciones fundamentales para la organización municipal, pero difíciles de solventar estructuralmente en forma individual, como el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía, punto 1) del Art. 157º C.P.) hasta lo político (con el sistema de representación ante la Cámara que propiciamos), pasando por la necesaria, más bien indispensable, cooperación e interacción en el impulso de políticas de inversión, producción y desarrollo conjunto; así como el planteamiento de intereses y proyectos comunes que permitan una cobertura adecuada de los servicios de salud, educación y vialidad, entre otros.

Todos estos son los propósitos que contiene y explicita el punto 5) del Art. 157º C.P., y que se repiten en otros tramos de nuestra Carta magna, que instan tanto al gobierno central como al de cada municipio a desarrollar políticas de conjunto, evitar el aislacionismo

y procurar un crecimiento equilibrado de la provincia. Así lo expresa el Art. 67º C.P., titulado Desarrollo integral: «el Estado promoverá el desarrollo integral, autónomo y armónico de las diferentes zonas de su territorio» (esta norma es originaria de 1.986, anterior a las reformas que introdujeron la regionalización, pero visionaria en cuanto a la proyección que el Constituyente siempre ha querido para la evolución de la provincia); también el Art. 155º bis C.P., esta vez dirigiéndose al gobierno local: «el gobierno municipal deberá llevar adelante acciones que fortalezcan la regionalización funcional y política y su integración nacional e internacional»; a lo que se suma la L.O.M.T., en su Art. 5º: «La integración establecida en el Artículo 157º de la Constitución Provincial implica para los municipios que las políticas de desarrollo económico y social y por ende la gestión de gobierno ante las autoridades provinciales y/o nacionales, deben instituirse con criterio regional, en forma armónica, promoviendo el progreso equitativo de cada Departamento que integra la Región, y con la participación de representantes de todos estos Departamentos. Las autoridades provinciales no podrán canalizar proyectos ni autorizar acción de gobierno alguna por parte del Estado provincial sin que se cumplan los requisitos establecidos en este artículo.» Un mandamiento de muy fuerte y decidido contenido, que marca rumbos en el accionar político tanto para los mandatarios municipales como provinciales. Y el Art. 53º, titulado Planeamiento: «El municipio debe orientar las actividades económicas, conforme a los principios enunciados en la Constitución Nacional y en el Artículo 157º Inc. 5º Primera Parte, de la Constitución Provincial, en relación con las Regiones creadas en todo el ámbito provincial. Elaborará planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo departamental y regional. El presupuesto municipal debe formularse en el marco de dicha planificación y podrá acordar con otras Municipalidades, en especial las de la Región, con la Provincia y/o con la Nación, sistemas de planeamiento regionales que atañen directamente al Departamento.»

Al exponer ante la Convención como miembro informante de la Comisión de reforma municipal, J. Maza decía que «la regionalización tal como se la plantea, es una herramienta

importante para superar las disparidades regionales; abre un abanico de posibilidades para que en el marco de la concertación se puedan superar las dificultades comunes; esta regionalización horizontal que se propicia, promueve la realización acabada, real y sólida del federalismo, tiende a la igualdad de oportunidades, impulsando la solidaridad entre los municipios, abriendo así la posibilidad de fomentar el desarrollo económico y social», mientras que el Conv. A. Menem hablaba de un «concepto de avanzada», propio de los países desarrollados, y el Conv. G. Martín agregaba que «el concepto de Región ... también fortifica esa autonomía y asegura un correcto desarrollo del interior de la provincia, armónico, donde se van a ir dando distintos polos de desarrollo, que es lo importante, y que lo da la Región.» Por último, el Conv. C. Santander: se «incorpora a La Rioja dentro de los conceptos de regionalización que se están dando en el mundo entero. La globalización, para poder ser enfrentada de alguna manera en las desigualdades que conlleva, importa la regionalización tanto de los países como de las provincias; nuestra provincia está llevando a cabo acciones importantísimas en cuanto a la unidad de las regiones, en el Nuevo Cuyo, por ej., en el noroeste; también lo tiene que hacer hacia adentro, unificando las intenciones de municipios semejantes»

Las regiones en que la Constitución ha dividido la provincia son seis, se les otorgó una denominación a cada una, relacionada con su ubicación geográfica, se las numeró de norte a sur, y contienen los siguientes Departamentos:

- 1º Región Valle del Bermejo: Vinchina, Gral. Lamadrid y Felipe Varela.
- 2º Región Valle del Famatina: Chilecito y Famatina.
- 3º Región Norte: Arauco, Castro Barros y San Blas de los Sauces.
- 4º Región Centro: Capital y Sanagasta.
- 5º Región Llanos Norte: Independencia, Gral. Angel V. Peñaloza, Gral. Belgrano y Chamental.
- 6º Región Llanos Sur: Gral. Juan F. Quiroga, Gral. San Martín, Gral. Antonio Ortiz de Ocampo y Rosario Vera Peñaloza.

Se ha procurado no solo una cercanía geográfica sino también una comunidad de intereses, de necesidades, de idiosincracia y en

cada una de ellas se encuentra alguna de las seis ciudades importantes de la Provincia, que puede tomarse como marco poblacional referencial (inclusive como cabecera regional, sin que ello vaya en desmedro de las cabeceras departamentales, ni mengüe bajo ningún aspecto la autonomía municipal).

El Art. 79º L.O.M.T. prevé reuniones a nivel regional de los parlamentos locales, como una metodología de alentar el proceso de integración: «Los Concejos Deliberantes de los Departamentos que conforman cada Región deberán reunirse en plenario al menos una vez al año, procurándose realizarlo en el primer trimestre anual, a los efectos de evaluar la evolución del proceso de integración y del desarrollo regional; de analizar la eficacia de las medidas adoptadas y de promover las que resulten convenientes; de elegir o promover la remoción de las autoridades regionales; y en general para adoptar todas las medidas que en el marco de su competencia tiendan a profundizar la acción de gobierno en orden al progreso de la Región.»

Es de esperar que en los próximos tiempos se produzca una concientización tanto en la sociedad como en sus dirigentes políticos, vecinales, del ámbito educativo, social, deportivo, que vayan arraigando el concepto de Región, de pertenencia a la misma, pero por sobre todo, de comunidad de problemas y de intereses que sin una gestión conjunta y coordinada carecerán de la fuerza suficiente para imponer soluciones que beneficien a todos por igual.

El proceso de regionalización en el país, impulsado fuertemente después de la reforma de 1.994, ha tenido un arraigo dispar. Bien aprovechado por las provincias del sur del país (donde las diferencias de enfoques políticos no impidieron el abroquelamiento en defensa de los intereses comunes, como por ej., en materia de hidrocarburos, explotación pesquera, etc.), bien consolidado en Regiones centrales, y con lentos avances en las demás. Lamentablemente, en mi opinión, La Rioja tuvo un destino desafortunado en el diseño de escritorio de la regionalización del país. Fue ubicada en el denominado Nuevo Cuyo, región a la que no pertenecemos naturalmente, como sí ocurre con el Noroeste Argentino. Es con estas provincias con quienes conllevamos desde una idiosincracia hasta las justas deportivas, pasando por una realidad socio-económica similar, por geografías y por historias

compartidas. Creo en consecuencia que revertir esta esquematización ha de servir enormemente, para que en el tratamiento que tengamos por parte del gobierno nacional y en las políticas que seamos capaces de proyectar, busquemos un horizonte común con las provincias norteñas cordilleranas (más Tucumán), con quienes desandamos nuestras vivencias día a día.

La última Convención constituyente encomendó, con el número dos de sus Disposiciones Transitorias, a la Cámara de Diputados a que garantice el funcionamiento de cada Región, estableciendo un proceso equitativo de transferencia de recursos económicos de la Provincia y de los entes autárquicos; mandamiento aún incumplido, pese a estar largamente superados los noventa días otorgados (claro, no se dijo desde cuando se cuentan, dirá la típica picardía vernácula, pero se sobreentiende que es desde la entrada en vigencia de la reforma).

9. INSTITUCIONES MUNICIPALES REGIONALES. El Art. 157º C.P. en el punto 1), prevé la conformación de Tribunales de Cuentas y Fiscalías municipales regionales, asegurando en los primeros «la representación de todos los Departamentos».

Con este fin, el Art. 134º L.O.M.T. dispone que «los Tribunales de Cuentas Regionales estarán integrados por un Presidente, un Vicepresidente y Vocales, en el número de dos en las Regiones 1, 2, 3 y 4 y de tres en las restantes. En las Regiones 2 y 4 estarán integradas por dos representantes por la mayoría y uno por la minoría del Departamento cabecera y un representante del Departamento restante de la Región. En las Regiones 1, 3, 5 y 6 estará integrada por un representante por la mayoría y uno por la minoría por el Departamento cabecera y un representante por cada uno de los Departamentos restantes de la Región. De su seno se elegirán las autoridades y durarán sus integrantes seis años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. Durante ese término sólo podrán ser removidos por juicio político, en la modalidad determinada en el Capítulo pertinente de esta ley.» Se debe tener en cuenta que la D.T. Nº 2 de la Ley Nº 6.843 (modificatoria de la original L.O.M.T.), según el T.O. para esa Disposición por la Ley Nº 6.872 (también modificatoria de la original L.O.M.T.), establece que «en las Regiones 2, 4 y 6 los Tribunales de Cuentas Regionales se conformarán tomando como base a los Tribunales municipales

existentes, garantizando de esta manera la continuidad jurídica de los actos y normas vigentes y el respeto a los derechos adquiridos por el personal escalafonado, no escalafonado y funcionarios permanentes del organismo».

El organismo tiene su sede en la principal ciudad de cada Región, y se han determinado sus atribuciones en el Art. 137º L.O.M.T.: «Controlar la legitimidad en la percepción e inversión de caudales de la Administración centralizada y descentralizada, empresas públicas o con participación municipal e instituciones privadas que administran fondos al Municipio, las que estarán obligadas a remitir las cuentas documentadas de los dineros que hubieren invertido o percibido en la modalidad, plazo y condiciones que establezca el Tribunal a efectos de su aprobación o desaprobación; inspeccionar las oficinas municipales que administren fondos públicos e instituciones en que el Municipio tenga intereses y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad; realizar el control de gestión aconsejando o proponiendo medidas para optimizar la administración de ingresos y egresos de los recursos municipales el que deberá seguir criterios de eficacia, eficiencia y economía; ejercer el control preventivo en los actos que se refieren a la administración de la hacienda municipal, que se efectuarán en la oportunidad y caso que el Tribunal disponga; iniciar y tramitar los juicios de cuentas y de responsabilidad; efectuar investigaciones y auditorias a requerimiento del Concejo Deliberante; elaborar, proponer y disponer su presupuesto anual; nombrar y remover a su personal.»

«El Tribunal Regional aplicará en el ejercicio de sus funciones que esta ley le atribuye las mismas (normas) que rigen para el Tribunal de Cuentas de la Provincia, la Ley de Contabilidad, la Ley de Procedimientos Administrativos y supletoriamente los Códigos de Procedimiento Civil y Penal de la provincia de La Rioja, en cuanto fueran aplicables, ley de Obras Públicas y demás Ordenanzas que dicten los Concejos Deliberantes de la Región» (Art. 143º del mismo ordenamiento).

La Fiscalía municipal regional tiene idénticas funciones que las que se encargan al Fiscal de Estado de la Provincia (Arts. 130º y 131º L.O.M.T.).

10. INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS. Sin lugar a dudas que una de las decisiones político-institucionales más graves es la de la intervención de un Departamento, y con ello el apartamiento de

sus autoridades constituidas, elegidas por su pueblo, que son reemplazadas por las que designe el gobierno provincial. Es por ello que la Constitución ha querido que sea solamente la Cámara de Diputados quien adopte la medida, y que para ello cuente con el acuerdo de una mayoría calificada de sus miembros. Así lo definen tres normas constitucionales: el primer párrafo del Art. 159º, que exige una ley aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara; el Art. 102º inc. 18º, que dispone que esos dos tercios deben contarse sobre la totalidad de los miembros de la Cámara (justamente la precisión se introdujo en la reforma de 2.002, para evitar lo que ya de por sí era una errónea interpretación, pero susceptible de producirse, de que los dos tercios se contaran sobre los miembros presentes en la sesión); y finalmente el Art. 123º inc. 12º, que al regular los decretos de necesidad y urgencia prohíbe bajo toda circunstancia, que los mismos puedan tener por objeto la intervención de un municipio (como en lamentables antecedentes históricos, bajo el pretexto del receso de la Cámara).

La intervención puede dirigirse contra ambos o solo uno de los Departamentos que componen el gobierno municipal. Se extiende por el término que establezca la ley, pero en todo este lapso al Interventor sólo le competirá «atender exclusivamente los servicios ordinarios» que le corresponda prestar al municipio.

El Art. 9º de la L.O.M.T. precisa al respecto que los actos que ejecutare en el desempeño de sus funciones «serán exclusivamente administrativos, para cumplir con los servicios ordinarios que preste el municipio, con excepción de los que deriven del estado de necesidad. Serán válidos en el Departamento si se realizan de acuerdo con la presente Ley Orgánica Municipal Transitoria y las Ordenanzas municipales en vigencia. La nulidad podrá ser declarada a instancia de parte. Los funcionarios y empleados designados por la Intervención cesarán en sus funciones el día que termine la misma. Los sueldos, retribuciones, compensaciones, viáticos y otros adicionales del Interventor municipal y demás funcionarios escalafonados o no, designados por la Intervención serán abonados por la Provincia.» Esta acotación de las facultades del delegado del gobierno central es a todas luces razonable y es de celebrar lo dispuesto respecto de designaciones, habida cuenta de la «debilidad» tradicional de nuestros funcionarios políticos

de inclinarse por estas medidas, más allá de toda racionalidad en lo administrativo y de contención presupuestaria posible.

Las causales para la intervención están definidas de un modo relativamente taxativo por el Art. 159º C.P.

La primera de ellas se da para el caso de acefalía, «para asegurar la constitución de sus autoridades». La expresión utilizada no es feliz, y deja brechas que alimentan dudas. Antes que nada debemos examinar la previsión de la ley respecto de la acefalía, que se encuentra en el Art. 106º L.O.M.T. En la ausencia temporaria, tanto del Intendente como del Vice, asume el Vicepresidente primero o el vicepresidente segundo del Concejo Deliberante, en ese orden, hasta el cese de la ausencia para cualquiera de los dos primeros. Si la ausencia es definitiva para ambos, y faltaren menos de dos años para completar el mandato, asumirá la Intendencia quién haya sido elegido por ese año Vicepresidente primero o segundo, en ese orden, y éste conservará el cargo ejecutivo hasta la finalización del período constitucional. En vista de este suceso, el Concejo Deliberante deberá elegir nueva autoridad para su cargo vacante, y hasta se prevé que asuma el suplente del que pasó a ser Intendente (aunque la redacción dada al Artículo no es precisa, se lee que solo se elige Intendente y no Vice). Hasta aquí, como se aprecia, no se avisa motivo alguno de intervención, puesto que funciona la previsión de la propia ley para asegurar la continuidad institucional. Ahora, si el impedimento para la fórmula gobernante fuere definitivo, y faltaren más de dos años para completar el mandato, debe llamarse a nueva elección para consumarlo. Este sería el caso que caería bajo la alternativa del primer inciso del Art. 159º C.P. Y utilizo el potencial porque entiendo que todo ha de depender de las circunstancias político-institucionales que el parlamento provincial aprecie que se verifican en el Departamento en crisis. Porque no basta que se produzca la acefalía, sino que resulta necesario que se deba intervenir «para asegurar la constitución» de sus nuevas autoridades, es decir que sin el proceso de intervención no resultaría posible (o se tornaría muy dificultoso) el advenimiento de otros mandatarios naturales. A contrario sensu, habiéndose instituido un régimen sucesorio, si las autoridades a quienes les tocará llevar

adelante el proceso de elección de los nuevos mandatarios están capacitadas, y demuestran su voluntad política de obrar en cumplimiento del orden normativo, ninguna razón habrá que justifique un extremo de intervención.

El inciso 2º del Art. 159º C.P. contiene dos causales diferentes: 1) que los municipios no cumplan con los servicios de los empréstitos que hubieren tomado y 2) que dos ejercicios financieros sucesivos arrojen un déficit de tal magnitud que exista peligro de verse comprometida la estabilidad financiera del municipio. Ambos casos denotan irresponsabilidad o cuanto menos mal manejo de los recursos. Claro que también en estos casos (como en todos en realidad), corresponderá realizar un análisis maduro antes de determinar el remedio más gravoso. Meritar cuales fueron las razones por las que el municipio incurrió en el desequilibrio o en el default (término en boga, por desgracia). Si bien pareciera tratarse de causales objetivas, cuyo mero acaecimiento habilita la intervención, siempre debe propenderse a la defensa de la institucionalidad, y con ello, agotar la fundamentación que sustente la decisión de intervenir.

La causal señalada en el inc. 3º es la que detenta mayor carga de subjetividad: «para normalizar la situación institucional», alterada por un desorden de tal magnitud que imposibilite el normal desenvolvimiento del gobierno municipal, el cumplimiento de sus fines y la atención de sus vecinos.

Finalmente el inciso 4º abre peligrosamente un abanico de posibilidades (por eso dije que el Artículo era «relativamente taxativo»), al remitir a las Cartas Orgánicas, facultándolas a prever otras causales. En estos casos, la Cámara de Diputados tendrá que abreviar en estos dispositivos para sustentar su decisión, metodología altamente cuestionable, además de la dispersión inaudita que provoca.

11. ORDENANZAS DE URGENCIA. El Art. 99º de la L.O.M.T. ha previsto otra institución moderna, a los efectos de agilizar la sanción de normas que el jefe comunal y el juez de faltas requieran con premura. En tales casos deberán manifestar expresamente la solicitud de pronto tratamiento, en cualquier etapa del trámite, y fundar el pedido en la extrema urgencia o gravedad institucional que afecte severamente el

orden público. Esta consideración puede ser revisada por el cuerpo deliberativo, que requerirá de dos tercios del total de sus miembros para descalificarla y así poder dar al trámite un curso ordinario, puesto que de mantenerse aquella, la cuestión debe ser tratada obligatoriamente dentro de los quince días en que fue calificada como urgente o grave.

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Nuestra Constitución puede reformarse en todo o en cualquiera de sus partes. Sin embargo, existen algunos elementos que pueden considerarse comprendidos entre aquellos a los que G. Bidart Campos denominaba «contenidos pétreos» es decir, si bien puede reformarse el Artículo que los contiene, esos contenidos no podrán jamás suprimirse, alterarse ni destruirse. Si bien creo que la rigurosidad con que el venerado constitucionalista se refería al tema a nivel nacional no se compadece con el devenir histórico y que siempre existe la posibilidad de que la voluntad de los pueblos decida un cambio medular en su régimen de vida política, que se plasme en la letra escrita de su Constitución, para el caso de las Provincias la situación es distinta. Ellas sí están obligadas a mantener ciertas condiciones, ciertos contenidos cardinales para su organización, porque así se han comprometido a hacerlo al concurrir a fundar la Nación, y lo han asentado en el Art. 5º de la Constitución Nacional, luego ampliado por el Art. 123º. En este orden, la adopción del sistema republicano y de los principios, declaraciones y garantías contenidos en la C.N. deviene ineludible, y no podrá modificarse mientras subsistan las normas citadas. Asimismo la salvaguarda de la administración de justicia, del régimen municipal en las condiciones establecidas con la reforma de 1.994, y la educación primaria (que podría entenderse –extenderse– como básica, en la terminología y conceptos que se manejan actualmente).

El procedimiento para la reforma de nuestra Constitución es complejo, requiere siempre de la participación del pueblo a través de un acto eleccionario, sea para elegir a quienes integrarán una Convención reformadora, o bien para ratificar la decisión adoptada por la Cámara de Diputados. Se ha evitado entonces el sistema flexible, que autoriza al órgano legislativo a disponer una reforma constitucional por sí mismo, y se ha adoptado un sistema intermedio, puesto que no

puede denominarse rígido (donde cualquier clase de reforma solo puede realizarse por medio de una Convención), aunque la rigidez sea la regla, debido a la amplitud con que se faculta a la Cámara a trabajar en una reforma constitucional por la vía de enmienda.

El régimen para la reforma está contenido en el Capítulo XIº, último de los apartados del texto magno, desde el Art. 160º al 162º, éste último reformado en el año 2.002.

Al igual que para la Constitución nacional, el procedimiento contiene dos etapas, la de iniciativa, en la que se establece o declara que es necesario proceder a la reforma y la de revisión, en la que la reforma se lleva a cabo. La primera etapa corresponde a la Cámara de Diputados, que debe dictar una ley que cuente con el voto de, por lo menos, dos tercios del total de sus miembros. Esta mayoría calificada es una expresión más del marco protectorio que se ha extendido sobre la Carta magna. La ley, cuya iniciativa corresponde a cualquier expresión institucional o popular, no puede ser vetada por el Gobernador, que tiene el deber de convocar a elecciones para elegir al cuerpo que se encargará de la reforma, que son los Convencionales constituyentes. La ley electoral prevé que para estos comicios cada Departamento de la Provincia constituye un distrito electoral (Art. 159º, T.O. por Ley Nº 7.459), modificando así la normativa que rigió para la elección de las dos Convenciones reformadoras que se convocaron respectivamente, en 1.996 y 2.001, en donde se tomó a la Provincia como distrito único.

La Convención constituyente deberá estar integrada por una cantidad igual al número de miembros de la Cámara de Diputados. Las condiciones de elegibilidad son las mismas que las de los Diputados, contando con similares incompatibilidades, «inmunidades y privilegios», desde el momento de su elección (proclamación, en mi entendimiento) hasta el día en que concluyan sus funciones.

Respecto de lo dicho anteriormente con referencia a la modificación operada por la ley electoral en referencia al ámbito territorial de representatividad de los Convencionales constituyentes, opino que se trata de una interpretación meramente voluntarista del legislador, ya que la Constitución solo asimila el número total de miembros de la Convención con los de

la Cámara y de ninguna manera exige ni hace alusión al origen territorial de los mismos.

La Convención reformadora, en cuanto expresión del poder constituyente derivado, tiene varios límites. El primero de ellos ya fue citado, cuando hablamos de los contenidos pétreos, que no pueden alterarse. El segundo, también sobre la materia, está dado por los temas que la Cámara de Diputados ha resuelto abrir a debate, para su posible reforma, y que se individualizan por el Artículo constitucional que los contiene. La Convención solamente puede avocarse al tratamiento de esos Artículos, y dispondrá su reforma, o su supresión, o que se mantengan incólumes (dado que de ningún modo está compelida a reformar), pero jamás podrá tomar otros Artículos que no hayan sido «abiertos» por la Cámara. Este es el sentido en que debe entenderse la expresión «otros puntos» del segundo párrafo del Art. 161° C.P., es decir, que se refiere a un Artículo determinado. El tercer límite es temporal, que debe fijarlo la propia Convención en su primera sesión, dependiendo del tiempo que estime necesario para desempeñar su cometido. Sin embargo, ese plazo podrá extenderse, a lo sumo por un año (recuérdese la singular experiencia de nuestra Convención de veintidós años que precedió a la nueva Constitución de 1.909). Dice Bidart Campos que cuando una reforma se lleva a cabo sin respetar los límites, se torna inválida e inconstitucional. «El vicio o defecto en el ejercicio del poder constituyente derivado invalida el producto surgido de una reforma que se ha realizado sin habilitación».¹

Un caso de exceso en el límite material o temático que la Convención tenía para tratar se produjo con la Convención de 2.002, que dispuso en una Disposición Transitoria la alteración de la sistemática de renovación parcial de la Cámara de Diputados, o mejor dicho pretendió hacerlo, obviamente sin éxito. El segundo párrafo de la 3° Disposición dice que «a efectos de unificar mandatos con las autoridades electas de la Provincia» la convocatoria para la elección de Diputados a realizarse en el año 2.005 debía hacerse por dos años. El propósito, explicitado en el

1. *Manual de Der. Constit. Argentino*, op. cit., pág. 81.

texto, era entonces que el lapso temporal en que se desarrollaran los mandatos de las autoridades tanto ejecutivas como legislativas fuera en un todo coincidente. El fundamento, una consecuencia del afán reduccionista del «costo político» o del costo de la política, mejor dicho, tan acendrado en ese momento y que tan fuerte presión ejercía sobre la dirigencia institucional, y por el cual se estimaba que prescindir de procesos eleccionarios cada dos años contribuía a ahorrar recursos. Otros iban más allá y opinaban que se acentuaba la gobernabilidad, al evitar el sometimiento continuo al afán electoralista, que distrae recursos y distorsiona la acción de gobierno. Pero el caso es que esta modificación implicaba una reforma a la metodología implantada en el Art. 88° C.P., que no estuvo abierto a la reforma, y por el cual se establece la renovación por mitades de la Cámara, cada dos años. Lo que implica que ineludiblemente deben realizarse elecciones con ese ciclo. El estado de incertidumbre que generó la entrada en vigencia de la reforma, y atendiendo la necesidad de clarificar el período del mandato por el cual se debía convocar a elecciones legislativas en 2.005, motivó la presentación por parte del Ejecutivo provincial de una acción declarativa de certeza, que fue resuelta por el Tribunal Superior declarando la nulidad del segundo párrafo de la D.T. 3° y que la convocatoria a elección de Diputados debía realizarse por el plazo de cuatro años, sin que corresponda unificar mandatos con las autoridades legislativas (Expte. N° 813-E-04, caratulados «Estado Provincial s/Acción declarativa de certeza»).

R. Mercado Luna plantea como otro caso de exceso la reforma producida por la Convención de 1.998, del Art. 73°, que teniendo como temática el Presupuesto, contiene un último párrafo, agregado por la reforma, que hace referencia a una materia distinta, el endeudamiento, y más aún, contradiciendo lo que ya expresa otro Artículo constitucional, el 70°, cuyo título y contenido precisamente hacen referencia a los empréstitos y que no había sido abierto por la ley declarativa de la necesidad de la reforma (en Derecho Constitucional Provincial, pág. 335). Como lo avizoramos en la parte pertinente, pareciera asistirle la razón al prestigioso autor comprovinciano. Por mi parte podría mencionar que iguales dudas sobre si se actuó al margen de los límites reformistas puede abrigarse sobre el último párrafo del 130° C.P., que hacía referencia a un tema contenido en otro Artículo distinto, el 137° C.P., en su segundo párrafo, no susceptible de modificación por esa Convención (dándole la posibilidad de reelección anual al Presidente del T.S.J.). Aunque a diferencia del caso anterior, el nuevo mandamiento no resultaba claramente contradictorio sino que puede tomarse como complementario de la otra norma a la

que necesariamente involucra (que si bien fue a su vez reformulada en 2.002, no se tocó el segundo párrafo), más igualmente le alcanzaba el interdicto (esta situación sin embargo puede considerarse salvada, pero por un motivo distinto, que es precisamente el tener un texto posterior en el tiempo que acepta el mandamiento anterior, tanto en el orden correlativo de la presentación del articulado como en el momento de su producción, por lo que puede meritarse su integración hermenéutica). Por tanto y como conclusión, puede afirmarse que, si a través de una reforma de los Artículos habilitados por la ley declarativa, se modificaran institutos, materias o temas regulados en Artículos no habilitados, se está en presencia de una contravención a los límites que la propia Constitución impone al poder constituyente derivado, lo que la torna inconstitucional, o inválida al decir de la doctrina nacional, o directamente nula, según la expresión del máximo tribunal provincial.

Otro asunto distinto es el referido a las «indicaciones» u «orientaciones» que la Cámara de Diputados gusta dejar expresadas en la ley declarativa de la necesidad de la reforma, pretendiendo forzar a la Convención a que si produce una modificación, lo haga tal como se le ha «indicado» por el legislador. Nada más desatinado en el juego institucional de nuestro ordenamiento jurídico supremo. Además de lo dicho sobre que la Convención *puede o no* producir las reformas sobre los Artículos habilitados o «abiertos», debe agregarse *contundentemente* que de ningún modo está circunscripta, compelida o limitada a producir las reformas en el sentido, orientación o como quiera que se le llame, que se les haya ocurrido a los Diputados. Cualquier razonamiento que avale ese absurdo criterio implicaría desconocer la sistemática implementada por la propia Constitución de que es un Cuerpo distinto el que produce la reforma, y no la misma Cámara. ¿Qué sentido tendría convocar a una Convención, si ésta solo se limitará a decir sí o no, quiero o no quiero reformar, y si lo hago obedezco las órdenes que me dieron? Por eso es válido afirmar la «soberanía» de una Convención, en el sentido de su plena autodeterminación para el tratamiento de las materias que le han sido confiadas, con los únicos límites puestos por la misma Constitución, a los que ya hicimos referencia, y entre los cuales no figura acatar el mandamiento de los Diputados sobre la letra que habrán de tener las nuevas normas.

Habíamos expresado que nuestra Constitución adoptó un régimen intermedio para la reforma, ni rígido ni flexible, puesto que

ha permitido que puedan encararse modificaciones sin que resulte necesario convocar a una Convención, es decir por la vía de Enmiendas constitucionales, o sea reformas dispuestas por la Cámara de Diputados, sancionadas a través de una ley para la que se requiere el voto de un mínimo de dos tercios del total de miembros que componen el cuerpo legislativo. Esa ley requiere a su vez de la aprobación del pueblo, que se expresará mediante un proceso de ratificación por el instituto de la Consulta popular (Arts. 162° y 82° C.P.). La Convención de 2.002 amplió a tres la cantidad de Artículos constitucionales susceptibles de enmendarse en forma simultánea, medida resistida por la oposición política del momento, alegando la inseguridad jurídica que sobrevendría al instaurarse esta sistemática y el peligro de un «manejo despótico de la política y de las instituciones» (Conv. P. Flain y N. Azcurra). Argumentó con firmeza la miembro informante de la Comisión de Legislación General, A. Porras: «nosotros creemos que con esta reforma no se desvirtúa la esencia constitucional y la rigidez histórica» (aunque por mi parte estimo se atenúa bastante, como ya lo he sostenido líneas arriba), «que hace a la garantía y estabilidad de las instituciones fundamentales de la democracia, pero somos conscientes que la historia y la política son dinámicas, por lo tanto tenemos que otorgarle alguna cuestión de no temerle a esos cambios»; y se apoyaba en Alberdi, cuando el tucumano enseñaba: «Estas son las necesidades de hoy, las Constituciones no deben expresar las de ayer ni las de mañana, sino las del día presente, no se ha de aspirar a que las Constituciones expresen las necesidades de todos los tiempos, como lo hablamos, vale como un arquitecto para construir edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarla hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de la construcción». (La cita, aunque no exacta bastante aproximada, es de «Bases», Cap. X)

Por mi parte hice referencia a que el propósito que inspiró la apertura del Artículo 162°, además del citado por la Conv. Porras, fue el de posibilitar una sistemática de reforma por vía de enmienda *sobre algún instituto* determinado, que a veces no se encontraba contenido en un solo artículo, y que por tal razón el proyecto en mente era que una enmienda alcanzare a cuantos dispositivos hicieran referencia al

instituto que quisiera reformarse, siempre que se guardare un hilo conceptual respecto de ese instituto (y sin confundir con organismo o con alguna función estatal). Pero que avanzado el trabajo en el seno de la Convención se reflexionó que esa idea originaria hubiera podido provocar que por vía de las conexiones y de las interpretaciones, pudiera desembocarse en una actitud desmesurada en las atribuciones de enmendar, por lo que de las conversaciones entre los bloques políticos que conformaban la asamblea surgió la variante de acotar la potestad parlamentaria al límite de tres Artículos constitucionales. Mencioné también el triple reaseguro con que se cuenta, para el procedimiento de la enmienda: el primero dado por la mayoría calificada que requiere la ley (lo que conlleva la necesidad de buscar consensos políticos); el segundo, y por demás importante, la expresión de la voluntad popular en apoyo o en rechazo a la decisión reformista, que debe auscultarse de inmediato, ya que la consulta ha de realizarse obligatoriamente en la primera elección general que tenga lugar luego de sancionada la ley que produce la enmienda; y el tercer reaseguro está incluido en el segundo párrafo del Art. 162° C.P., que fija un lapso de tiempo que necesariamente debe transcurrir entre una enmienda y otra, que es de dos años. Este término mínimo se cuenta de modo objetivo, sin tener presente la materia, puntos o Artículos que han sido reformados. Por tanto, jamás puede producirse la sanción de una nueva ley que enmiende la Constitución si no ha transcurrido el lapso de tiempo fijado, *aún cuando se tratase, inclusive, del mismo Artículo*. Hemos visto que en nuestra historia constitucional reciente se sancionó una ley de enmienda del Art. 85° C.P. y al poco tiempo se reformó la misma, lo que implicaría una nueva enmienda. Sin embargo, se alegó en su momento, y con razón, que el proceso no se había perfeccionado, puesto que no se había llegado a la instancia de la ratificación popular, hecho que acontece recién respecto de la ley reformada. A contrario sensu, si el proceso se hubiere completado con todas sus secuencias (lo que ocurre con la realización de la Consulta), sería inadmisibile que se inicie nuevamente (con la sanción de otra ley) antes de completarse el lapso mínimo de dos años.

Ya en la primera Constitución provincial encontramos previsiones para su reforma, la que solo podía intentarse, conteste con lo dispuesto en la Carta magna nacional, transcurrido el «espacio de diez años» (Art. 54°). Se necesitaba una ley declarativa de la reforma sancionada con el apoyo de dos terceras partes de la Legislatura, que era a su vez quien la discutía y sancionaba, pero recién en su «próxima reunión» (recuérdese que en la época la Cámara se reunía en una sola sesión ordinaria cada año, que duraba tres meses), y doblando su composición habitual (Art. 55°). Nuestra segunda Constitución, después de erigir la veda de una década para cualquier innovación (salvo que fuere reformada la C.N.), exigía también una ley declarativa sancionada con dos tercios, pero esta vez de los presentes en la sesión. El proceso era llevado adelante por un cuerpo distinto a los órganos constituidos, elegido por el pueblo con la finalidad específica de trabajar sobre la reforma y cuyo número doblaba a la Legislatura (Arts. 112° y 113°). La Constitución de 1.909 preveía también la convocatoria a una Convención, previa ley declarativa de la «necesidad de la enmienda» (Art. 151°), sancionada con dos tercios del total de miembros de la Cámara de Diputados y que podía ser vetada, por lo que se necesitaban tres cuartos para la insistencia. La Convención no podía tratar otra materia que la comprendida en la ley y se le impuso un límite temporal muy estrecho, de seis meses desde que el Ejecutivo convocara a elegirla (de nuevo la influencia histórica, por la increíble extensión de la Convención que sancionara precisamente esa Constitución). Hay en su articulado una norma modelo, producto de la sapiencia de Joaquín V. González, que dimensiona su figura de estadista: «Sancionada la ley de reformas y antes de convocarse al pueblo para la elección de Convencionales que han de verificarlas, los puntos a reformarse se publicarán por espacio de dos meses, en todos los periódicos de la Provincia (Art. 156°)». González buscaba poner en conocimiento y en interés del pueblo la materia de la reforma, aún antes de que se convoque a quienes habrían de participar en el proceso. Muy lejos de este pensamiento, la realidad que hemos vivido especialmente cuando la última reforma de nuestro texto jurídico supremo, nos mostró la descarnada indiferencia de la ciudadanía sobre los temas básicos de su ordenamiento de vida social.

TÍTULO III

DATOS COMPLEMENTARIOS

CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

Esta es la nómina de Convencionales Constituyentes que participaron tanto en la Convención original de 1.986 como en las dos reformas, de 1.998 y 2.002.

CONVENCION CONSTITUYENTE – 1986

Presidente: DOMINGO NICOLAS TULIAN

Vicepresidente 1º : NICOLAS LAZARO FONZALIDA

Vicepresidente 2º: MARIO EMILIO PAGOTTO

Secretario: RAMON SEGUNDO ISMAEL SORIA

Secretario: ALEJANDRO G. GRANILLO OCAMPO

ABREGU de VILLEGAS, Teresa del V.

AGÜERO, Arsenio Roberto

ARCE, Agustín Amado

BAIGORRI, Carlos Rafael

BARRIONUEVO, Adolfo Orlando

BAZAN, Héctor Florencio

BOVEDA, Jorge Carlos Eduardo

BRIZUELA, Justina Pastora

BRIZUELA, Nubelio Valentín

BUSTAMANTE de CARBEL, Myrta

CAAMAÑO, Leopoldo Nicolás

CACERES, Carlos Alberto

CARBEL, Nicolás Antonio

CIRIOLI, Ricardo Carlos

CURA, Héctor Adib

CHAMIA, Oscar Eduardo

DE LA VEGA PEÑALOZA Alberto
DEL MORAL, Juan Fanor
DÍAZ, Isabel Ramón
DUEÑAS de BUSO, Irma Inés
FERNANDEZ Felipe Rodolfo
FUENZALIDA, Jorge Oscar
GOMEZ, Felipe Cesar
GRIMAUX, José Carlos
GUZMAN DE VILLALBA, Maura Leonor
HUGAZ, Alejandro Pedro
IZASA, Carlos Alberto
LLANOS DE BOBADILLA, Maria
MERCADO, Cayetano Nicolás Gerardo
NADER, Jorge Vicente
NARBONA, Eduardo Nicolás
ORTIZ, Angel Custodio
PAEZ, Ramón Adalberto
PAGOTTO, Juan Carlos
PEREYRA, Félix Vidal
ROMANO, Luis Angel
ROMERO, Oscar César
SALAS, César Ramón
SALINAS, Isabel Marta
SANCHEZ, Ramón Antonio
TOLEDO, Raúl Alberto
VARAS, César Eduardo
VARAS, Isidoro Agustín
VERA, Carlos Alfredo
ZALAZAR, Ernesto Salvador

CONVENCION CONSTITUYENTE – 1998

Presidente: LUIS BEDER HERRERA
Vicepresidente 1º: CARLOS ALBERTO ROMERO
Vicepresidente 2º: MARIA CRISTINA OCAMPO
Vicepresidente 3º: LUIS HUMBERTO GODOY
Secretario: RAUL EDUARDO ROMERO
Secretario: JORGE ENRIQUE VILLACORTA

AGOST CARREÑO, Luis Maria
AGÜERO ITURBE, Nicolás
ALVAREZ DE VARAS, Maria Elena
BAZAN, Graciela del Valle
BRIZUELA, José Mario
CACERES, Gladys Antonia
DE PRIEGO, Rodolfo Laureano
FONZALIDA, Nicolás Lázaro
GALVAN, Raúl Alfredo
HUGAS, Héctor Antonio
MARTÍN, Carlos Gabriel
MATZKIN, Nicolás
MAZA, Jorge Raúl
MENEM, Adrián Eduardo
MINETTI DE FARÍAS, Cynthia
NAVARRO DE LA COLINA, Juan C.
PARADA LARROSA, Federico
PAREDES URQUIZA, Alberto N.
PELLIZA, Segundo Jorge
RAMACCIONI, Enrique Rafael
ROMBOLA, Dominga
ROMERO, Juan Vicente
SALINAS, Isabel Marta
SANTANDER, Carlos Armando
VEGA, María Mercedes
YOMA, Héctor Martín

CONVENCIÓN CONSTITUYENTE – 2002

Presidente: LUÍS MARIA AGOST CARREÑO
Vicepresidente 1º: NICOLAS ANTONIO MARTINEZ
Vicepresidente 2º: LUÍS ALBERTO CERREZUELA
Secretario: RAUL EDUARDO ROMERO
Secretario: JORGE ENRIQUE VILLACORTA

AZCURRA, José Nicolás
BLANCO, Rubén Alberto
BRAHIM, Miguel Nicolás
CARBEL, Juan Pedro
CEBALLOS, Rafael Enrique
CORTEZ CABALLE, Héctor Fabián
CURA, Antonio Osvaldo
DE LA FUENTE, Fabián Enrique
DE LEON, Marta Graciela
ESCUADERO, Miguel Ramón
FLAIN, Pablo Damián
HERRERA, Jorge Ricardo
MARTIN, Carlos Gabriel
ORMEÑO, Juan Domingo
OVIEDO, Alejandra Beatriz
PAREDES URQUIZA, Alberto N.
PLAZA KARKI, Adriana Luisa
PORRAS, Analía Roxana
REJAL, Jesús Fernando
REYNA, Carina Valeria
RIVERO ZALAZAR, Nelly Gualberta
RIVERO, Nilda del Valle
RODRIGUEZ DE SANCHEZ MALO, Herminia
ROMERO, Carlos Alberto
TOBARES, Ceferino David
URBANO, Juan Tránsito
YOMA, Jorge Raúl

DE CÓMO SE REGULAN EN OTRAS PROVINCIAS

Algunos institutos que también contiene nuestra Constitución de La Rioja (se señala el número de Artículo que contiene el tema en cada Carta magna provincial). Gráficos en págs. siguientes.

Provincia	Catamarca	Bs. As.	Córdoba	Corrientes
Soberanía del pueblo	2	2	3	3
Defensa de la Constitución	291-292	3	17	-
Culto Católico	4	9	5 - 6	-
Demandas c/estado	41	-	178 - 179	20
Detención de personas	32	16 - 17	42	-
Cárceles	33 - 37	30	44	10
Hábeas corpus	39	20 - 1º	47	8
Amparo	40	20 - 2º	48	-
Hábeas data	-	20 - 3º	50	-
Tribunal de cuentas	189 a 194	159	126 - 127	-
Consejo Econ. y social	160 - 3º	-	125	-
Fiscal de Estado	162 - 163	155	150	-
Tribunal electoral	236 - 239	62	170	40 - 41
Intervención a Municipios	254	-	-	168
Defensor del pueblo	-	55	124	-
Derechos de consumidor	179	38	29	-
Intervención federal	183 - 222	-	-	-
Resp. subsidiaria	48	-	14	-
Reforma de la Constitución	281 a 290	206 a 209	195 a 200	177 a 179

Provincia	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa
Soberanía del pueblo	2	5	4	4
Defensa de la Constitución	7	17	15	28
Culto Católico	-	-	-	31
Demandas c/estado	-	-	30	34
Detención de personas	21	47 - 79	24	15
Cárceles	27	51	29	18 - 19
Hábeas corpus	19	55	-	17
Amparo	19	54	26 - 27	23
Hábeas data	19	56	-	-
Tribunal de cuentas	177 a 181	219 a 222	143	150 - 151
Consejo Econ. y social	-	-	-	155
Fiscal de Estado	172 a 174	215 - 216	139	148 - 149
Tribunal electoral	92 - 93	259 - 260	47 - 14º	-
Intervención a Municipios	203	243	-	184
Defensor del pueblo	-	-	-	153
Derechos de consumidor	47	33	-	74
Intervención federal	6	16	34	32
Resp. subsidiaria	76	-	23	-
Reforma de la Constitución	207 a 212	265 a 271	216 a 223	127 - 129

Provincia	Jujuy	La Pampa	Mendoza	Misiones
Soberanía del pueblo	2	-	4	2
Defensa de la Constitución	6	-	-	4
Culto Católico	-	-	-	-
Demandas c/estado	11	-	40	81
Detención de personas	27 - 3º	14	17 a 19	14
Cárceles	20 - 6º - 7º	15	23 - 24	15
Hábeas corpus	40	16	-	18
Amparo	41	17	-	18
Hábeas data	23 - 6º	-	-	-
Tribunal de cuentas	199 a 201	103 - 104	181 a 185	132 - 133
Consejo Econ. y social	-	39	-	-
Fiscal de Estado	197 - 198	101 - 102	177	128 - 129
Tribunal electoral	88 a 91	51	55 - 56	49
Intervención a Municipios	182	119	207	168 - 169
Defensor del pueblo	-	-	-	-
Derechos de consumidor	73	-	-	-
Intervención federal	5	5	-	5
Resp. subsidiaria	10	-	-	80
Reforma de la Constitución	96 a 102	125 a 133	219 a 225	172 - 179

Provincia	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan
Soberanía del pueblo	-	2	2	2
Defensa de la Constitución	10	7	2	-
Culto Católico	-	28	11	-
Demandas c/estado	-	55	5	8
Detención de personas	36 - 37	17 - 18	19	31
Cárceles	38 a 41	23	21	38 - 39
Hábeas corpus	43 a 46	43	88	32
Amparo	-	43	87	40 - 41
Hábeas data	-	-	89	26
Tribunal de cuentas	142 a 148	161 a 163	-	256 a 262
Consejo Econ. y social	-	108 - 109	-	-
Fiscal de Estado	136 a 139	190	-	263 a 265
Tribunal electoral	67 - 68	213	58	130
Intervención a Municipios	201 - 202	-	179	250
Defensor del pueblo	-	167 - 168	-	-
Derechos de consumidor	-	30	31	69
Intervención federal	9	13	-	8
Resp. subsidiaria	-	55	5	-
Reforma de la Constitución	295 a 300	111 a 119	184 - 185	271 a 278

Provincia	San Luis	Santa Cruz	Santa Fé	Santiago del Estero
Soberanía del pueblo	2	-	-	3
Defensa de la Constitución	62 - 63	-	-	13
Culto Católico	7	4	3	17
Demandas c/estado	12	36	-	11
Detención de personas	40	23	9	56
Cárceles	41 - 44	27 - 28	9	57
Hábeas corpus	42	16	9	58
Amparo	45 - 46	15	17	59 - 61
Hábeas data	21	-	-	60
Tribunal de cuentas	238 a 246	123	81	164 a 166
Consejo Econ. y social	-	46	-	101
Fiscal de Estado	236 - 237	125	82	162 a 163
Tribunal electoral	95	78 - 7º	29	46
Intervención a Municipios	279	147	108	220
Defensor del pueblo	235	-	-	136
Derechos de consumidor	-	-	-	36
Intervención federal	-	6	-	14
Resp. subsidiaria	-	-	18	-
Reforma de la Constitución	281 a 287	155 a 158	114 - 116	222 a 229

Provincia	Tierra del Fuego	Tucumán
Soberanía del pueblo	4	-
Defensa de la Constitución	4	6 - 7
Culto Católico	-	24
Demandas c/estado	-	18
Detención de personas	37 - 39 - 40	31 - 32
Cárceles	38 - 39	-
Hábeas corpus	42	33
Amparo	43	34
Hábeas data	45	-
Tribunal de cuentas	163 a 166	-
Consejo Econ. y social	75	-
Fiscal de Estado	167	-
Tribunal electoral	205 - 206	-
Intervención a Municipios	185	-
Defensor del pueblo	-	-
Derechos de consumidor	22	-
Intervención federal	6 - 187	-
Resp. subsidiaria	188	-
Reforma de la Constitución	191 a 200	127 a 132



ÍNDICE

ADVERTENCIA PRELIMINAR	7
TITULO I: INTRODUCCIÓN	9
Una rápida reseña de las raíces históricas	9
La sistematización constitucional	12
Cuestión de principios	14
Preámbulo	21
Las Disposiciones Transitorias	24
TITULO II: EL TEXTO CONSTITUCIONAL	27
LOS DOS PRIMEROS CAPÍTULOS: PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN POLITICA. DERECHOS Y GARANTÍAS	27
1. Soberanía popular, forma de gobierno y de Estado	27
2. La distribución del poder	32
3. Los límites y la división política interna	33
4. La aplicación de la ley	35
5. Las medidas de protección a la Constitución	36
6. El culto	43
7. La libertad individual y sus límites	45
8. Demandas contra el Estado	47
9. La gestión de negocios	51
10. Intervención federal	53
11. Las garantías individuales	57
a) La defensa de los derechos humanos	57
b) Presunción de inocencia	60
c) La detención de personas	64
d) Defensa en juicio	70
e) Régimen carcelario	72
12. Los juicios rápidos	73
a) Hábeas corpus	74
b) Hábeas data	77
c) Amparo	77
13. Igualdad	87

14. La protección de la privacidad	92
15. Libertad de expresión	94
16. Los derechos a asociarse, reunirse y peticionar	96
17. Los derechos del trabajador	99
18. La prioridad a la familia	100
19. Las tutelas especiales	101
20. El derecho a la vivienda	103
21. El régimen de empleo estatal	103
22. La cuestión del régimen previsional	107
23. La responsabilidad solidaria de la Provincia	110
24. Manifestación de bienes	111
25. Derechos de los usuarios y consumidores	112
26. Derechos implícitos	115

EL CAPÍTULO 3

CULTURA, EDUCACIÓN Y SALUD PÚBLICA	117
1. Ejes para el sistema educativo	117
2. Instituciones de la educación	121
3. La preservación de la cultura	122
4. El cuidado de la salud	123

EL CAPÍTULO 4

SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO	127
1. Principios generales	127
2. La política agraria	129
3. El dominio de los recursos naturales	133
4. Las aguas	134
5. Servicios públicos	137
6. Cooperativismo	138
7. La preocupación por el medio ambiente	138
8. El régimen financiero y tributario	143
9. Empréstitos	148
10. Presupuesto	149
11. Licitaciones	151

EL CAPÍTULO 5

SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL RÉGIMEN ELECTORAL	153
1. Reconocimiento constitucional de los partidos políticos	157
2. La pertenencia de las bancas legislativas	159

3. Normas fundamentales en materia electoral	160
4. Las formas semirepresentativas	163
a) La iniciativa popular	164
b) La consulta popular	166
c) La revocatoria popular	171

EL CAPÍTULO 6

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA	173
1. El sistema unicameral	173
2. La elección directa	177
3. El control de admisibilidad	178
4. La composición de la Cámara	180
5. El asunto de la dieta	192
6. Requisitos para ser diputado	193
7. Inhabilidades e incompatibilidades	195
8. Orden de adjudicación de las bancas y duración en el cargo	200
9. Las inmunidades	203
10. La facultad disciplinaria interna	208
11. La pérdida del cargo	209
12. Autoridades de la Cámara. El reglamento interno	209
13. Sesiones	211
14. Las comisiones de la Cámara	215
15. Atribuciones de la Cámara	217

EL CAPÍTULO 7

LA FUNCIÓN EJECUTIVA	249
1. El titular de la Función Ejecutiva (el único)	250
2. Los requisitos	251
3. La elección	253
4. La duración del mandato y la reelección	254
5. El sacro juramento	256
6. Las inmunidades e incompatibilidades de la fórmula gobernante	256
7. La remuneración	257
8. Residencia	257
9. Acefalía en el poder	258
10. Deberes y atribuciones del Gobernador de la Provincia	262
11. Régimen de los ministerios	274
12. ¿Los ministros tienen inmunidades?	279
13. Organismos descentralizados	279

14. Referencia histórica a lo que el Gobernador tenía prohibido hacer	281
--	-----

EL CAPÍTULO 8

LA FUNCIÓN JUDICIAL	283
1. Misión fundamental, para cimentar la forma republicana de gobierno	283
2. Las garantías para los jueces	285
3. Composición de la Función Judicial	288
4. La oralidad de todo proceso	289
5. Requisitos	291
6. El Tribunal Superior de Justicia	293
7. Consejo de la Magistratura	299
8. Pérdida de la competencia	307
9. Jurisprudencia obligatoria	311
10. Incompatibilidades	313
11. La Policía judicial	314
12. Algunas referencias históricas	315

EL CAPÍTULO 9

LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

Y ASESORAMIENTO	317
1. El Tribunal de Cuentas	317
2. El Fiscal de Estado	324
3. El Defensor del Pueblo	329
4. El Asesor General de Gobierno	334
5. El Consejo Económico y Social	336

EL CAPÍTULO 10

LA FUNCIÓN MUNICIPAL	341
1. Piedra fundamental del federalismo	341
2. Antecedentes históricos	342
3. Los principios de la autonomía	344
4. Las Cartas orgánicas municipales	346
5. El límite territorial del municipio	352
6. Autoridades municipales	353
7. Los recursos del municipio	358
8. La regionalización de la Provincia	359
9. Instituciones municipales regionales	363
10. Intervención de los municipios	364

11. Ordenanzas de urgencia	367
EL CAPÍTULO 11	
LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN	369
TÍTULO III: DATOS COMPLEMENTARIOS	
Convencionales constituyentes	377
De cómo se regulan en otras Provincias	381