

## UNA NUEVA AGENDA CONSTITUCIONAL PARA SANTA FE PARTE I.-

*Por Diego Alberto Giuliano<sup>1</sup>*

*“ Estas son las necesidades de hoy, y 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 los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarlas hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de transición y creación.”*

JUAN BAUTISTA ALBERDI

*Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina. Capítulo X.*

### **A) Introducción.**

Estamos atravesando la segunda era del Constitucionalismo Latinoamericano, una etapa institucional particularmente significativa para la vida jurídico política de nuestras comunidades. Son "tiempos de reformas": la integración regional, la ascendente globalización de la economía y las transformaciones estructurales del Estado y la sociedad, tienen su correlato inmediato en el proceso de reformas constitucionales que se vienen concretando en países como Chile, Paraguay, Perú, Colombia, Venezuela, Brasil y Argentina.

En nuestro país, el proceso de reformas constitucionales tuvo la peculiaridad de ser anticipado en el ámbito provincial, reafirmando la iniciativa, -al menos institucional- de las provincias sobre el estado central en el dificultoso proceso de concretar y actualizar la organización federal del país.

Aprobada que fuera la Reforma de la Constitución Nacional en 1994, se precipita el proceso modificatorio de las Constituciones provinciales que aún no receptan en su articulado las nuevas instituciones incluidas en la mayoría de nuestros textos, nacional y provinciales.

Tal cual lo manifestara Néstor Sagües, "como cualquier asunto político importante, el debate sobre la reforma constitucional está ideologizado. Es decir, sometido a manipulaciones sectoriales, disfraces conceptuales y discursos legitimatorios de posiciones particulares presentadas como de interés general".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor Titular Ordinario de Derecho Constitucional y de Derechos y Garantías.

<sup>2</sup> SAGÜES, Néstor P.; "Constitución, cambio y concordia política". La Nación, Jueves 1° de octubre de 1992. Pág. 9.

Nuestra pretendida "joven y moderna" Constitución de Santa Fe, resulta ya que no es ni tan joven ni tan moderna, amén de que en el año de su promulgación - debemos reconocerlo - dio el ejemplo del Constitucionalismo Social más avanzado en materia provincial.

Sancionada el 14 de Abril de 1962 durante el Gobierno de Carlos Sylvestre Begnis, esta Constitución es una Carta Fundamental de transición entre el Constitucionalismo clásico, individualista y liberal del Siglo XIX -claramente representado por la Constitución Nacional de 1853-60 y la Constitución santafesina de 1900-, y el reconocimiento de los derechos sociales que se incorporaron a las Constituciones de la primera posguerra, entre ellas, la mejicana de 1917, la alemana de 1919, la austríaca de 1920 y la española republicana de 1931.

Sabido es que en la segunda posguerra, se produce una profunda mutación.

Habiéndose superado definitivamente el estado clásico liberal por medio del Estado Democrático y Social, tal como lo caracteriza la Carta Española de 1978, se produce el tránsito - máxime en los últimos años- de la democracia representativa hacia la participativa, con la irrupción de nuevos modelos de integración regional y la influencia cada vez más relevante del derecho internacional.

Estas transformaciones resultan prácticamente universales.

Por su parte, el proceso constitucional provincial está estrechamente relacionado a la historia de las luchas del país y de la provincia, tanto como a las doctrinas de cada época.

En uno y otro ámbito, la constante es siempre la misma: cuando se ha querido detener o complicar la reforma constitucional, se ha utilizado la táctica de la exageración del mérito del Texto vigente, haciéndolo aparecer como una especie de obra infalible, imperturbable, sacra y cuasi profética.-

Cuando, como en estos casos, la defensa de "lo clásico" actúa como una especie de gas paralizante sobre las instituciones sociales, lejos de ser la protección de "lo bueno que perdura", desemboca en obstruccionismo e incapacidad de reflejar la dinámica del desarrollo comunitario.

Claro es que en la escena constitucional de nuestro tiempo, hay adecuaciones de nuestra Carta Magna provincial, a la forma y al espíritu de la Constitución Nacional que resultan impostergables, como lo son: la profundización de las "debilitadas" autonomías municipales, la elección directa de los Senadores Nacionales, la incorporación de la preservación del medio ambiente y los derechos del consumidor, la protección de los pueblos y etnias indígenas, la ampliación del derecho constitucional de amparo, etc.

Asimismo, hay nuevas instituciones que las Constituciones provinciales ya no pueden soslayar: la creación del Consejo de la Magistratura, la inserción de mecanismos de control de legalidad, auditoría y gestión de la Administración Pública, la incorporación del Hábeas Data, la Defensoría del Pueblo o la inclusión de formas semidirectas de democracia.

Como se observa, existen mecanismos y resortes que nuestro Texto Local no contempla y que son imprescindibles para el funcionamiento operativo del nuevo Status Quo.<sup>3</sup>

Corresponde una advertencia. Utilizamos la terminología "imprescindible", "impostergable" o "insoslayable" a riesgo de aparecer alimentando una suerte de mito reformista que presenta a la modificación constitucional como una cuestión de vida o muerte.

No es así. Bastaría sólo con decir que la reforma es útil, nada más ni nada menos que útil.

La fuerte imprecación de aquellas palabras ("imprescindible", "impostergable" o "insoslayable") sólo nos sirven a la hora de neutralizar el "manierismo" de quienes, con vistosos argumentos, por interés o por miedo, conciente o inconcientemente, operan fatalmente para que nada cambie.

Nos limitaremos a una enunciación de tópicos e instituciones a incorporar en la nueva agenda constitucional de Santa Fe, explicitando cada tema, sin abundar en fundamentaciones jurisprudenciales ni en estudios pormenorizados de Derecho Público comparado, puesto que dicho análisis excede el tenor y la extensión del presente trabajo.

Nos ocuparemos -entonces- de enunciar un programa, una oferta en la que se exprese el conjunto de principios, orientaciones, objetivos y soluciones constitucionales concretas para ser puestas a consideración de todos.

Ello conforma una suerte de agenda. La palabra Agenda proviene del latín homónimo que significa: "cosas que se han de hacer".

Es plural neutro del adjetivo verbal del verbo "agere"= Hacer.

Usado en el contexto político, es la "pequeña lista de cuestiones que un gobierno, equipo, partido o grupo político o de estudios considera como las más relevantes para ser decididas en forma prioritaria de acuerdo con un orden determinado".<sup>4</sup>

Por ello, siguiendo este criterio literal, nos avocaremos a la construcción de una agenda constitucional, entendiéndola como el proceso por el cual los eventos político-constitucionales son continuamente examinados y clasificados de acuerdo a la importancia que se le atribuye a cada uno de ellos.

## **B) Temas Propuestos para la Reforma.**

### **I.- Nuevas Materias**

#### **I.1.- Defensa del Orden Institucional. Derecho de Resistencia. Cláusula Ética.**

---

<sup>3</sup> GIULIANO, Diego A.; "Reforma Constitucional y Representación Territorial en Santa Fe". Colección Jurisprudencial ZEUS. Año XXII, 8 de agosto de 1995, nro. 5231, Tomo 68.-

<sup>4</sup> ARLOTTI, Raúl. "Vocabulario Técnico y Científico de la Política". Buenos Aires, 1999. E.p.

La reciente historia de nuestras instituciones y la reiterada irrupción antidemocrática vivida en los tiempos contemporáneos, inducen a repetir el contenido de una cláusula ejemplarizadora, pedagógica y disuasiva, dirigida a todos los actores de la vida cívica, aunque vulnerable en cuanto a su eficacia práctica.

Debemos reconocer habitualmente, que a lo largo del siglo XX, la espada se impuso férreamente al verbo de nuestra Carta Magna.

Por ello, el capítulo de reformas, siguiendo la tradición nacional y provincial, debería abrirse declarando que la Constitución Provincial mantendrá su imperio aún cuando se interrumpa o pretendiese interrumpir su observancia por acto de fuerza contra el orden institucional o el sistema democrático, o se prolonguen funciones o poderes, violando su texto.

Estos actos y los que realicen los que usurpen o prolonguen funciones, deben resultar insanablemente nulos y quienes en ellos incurren, deberán quedar sujetos a inhabilitación absoluta y perpetua para ocupar cargos públicos, estando excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Asimismo, se hace necesario reconocer el derecho natural de todos los ciudadanos a resistir contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados, y tal cual lo dispone el Art. 36° de la Constitución Nacional, se propone la equiparación con los que atentan contra el Estado de Derecho, de los que incurren en grave delito doloso contra el Estado cuando conlleve enriquecimiento.

La Corrupción es el "Golpe de Estado" moderno con que se socavan las actuales democracias.

Cada vez que un funcionario u operador del sistema democrático comete ilícitos en perjuicio del Estado, rasga el más sensible fundamento sobre el cual se edifica el sistema, puesto que genera desconfianza, difunde el desencanto, fractura la representación política y termina minando las instituciones y los valores fundamentales de la vida republicana.

La cláusula que custodia simbólica y efectivamente la vigencia del Orden Constitucional, se observa en el Art. 36 de la Constitución Nacional, el Art. 4° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; Art. 7 de la Constitución de la provincia del Chaco; los Artículos. 62,63 y 64 de la Constitución de San Luis; la Sección Segunda, Arts. 121 a 127 de la Constitución de la provincia de San Juan; el Art. 4° de la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; el Art. 17 de la Constitución de la provincia de Córdoba; el Art. 7 de la Constitución de Río Negro; el Art. 12 de la Constitución de La Rioja; el Art. 2 de la Constitución de la provincia de Salta, los Artículos 291° y 292° de la Constitución de Catamarca y el Artículo 17° de la Constitución de Chubut.

## 1.2.- Incorporación del Habeas Data.

El Artículo 43° de la Constitución Nacional reformada en 1994, contiene un mecanismo de protección de la privacidad con el sentido

tuitivo definido por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Ponzetti de Balbín", cuando sostuvo que la intimidad configura el "derecho a decidir por sí mismo en qué medio compartirá (la persona) con los demás sus pensamientos, sus sentimientos y los hechos de su vida personal".<sup>5</sup>

El Hábeas Data es una institución moderna que, como vía procesal constitucional concreta, nace en la Constitución Nacional de Brasil de 1988, siendo luego recogido por las Constituciones Nacionales de Colombia (en 1991), de Paraguay (en 1992) y de Perú (en 1993).

En una visión compartida por la mayoría de la Doctrina y reflejada en la reforma argentina de 1994, esta nueva garantía constitucional es una acción de amparo especial en manos de todos los habitantes, para acceder a registros o bancos de datos públicos o privados, conocer la información que ese registro tiene sobre cada uno, y requerir, en su caso, la actualización, rectificación, eliminación o confidencialidad de esa información, cuando la misma lesione o restrinja el ejercicio de un derecho legítimo.

Se trata entonces, como ya lo advertimos, de una garantía constitucional, -a decir de Juan Casiello- una especie de "seguridad que la Constitución consagra para la realidad y efectividad de los derechos que ella acuerda"<sup>6</sup>.

Esto es, una acción de naturaleza procesal para la protección de los derechos y la dignidad de las personas.

Desde el constitucionalismo provincial, el Hábeas Data existe como tal en las Constituciones de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Chaco y Salta.

El artículo 50° de la Constitución cordobesa, por ejemplo, garantiza el derecho a la privacidad y prevé que la ley reglamentará el uso de la informática para que no se vulnere el honor, la intimidad personal y familiar y el pleno ejercicio de los derechos. Concuera con la de Jujuy, art. 23; La Rioja, art. 30; Salta, art. 22, San Juan, art. 26.

Las Constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las Provincias de Río Negro, San Juan y La Rioja, no refieren al Hábeas Data con ese nombre específico, pero lo establecen en su articulado como un mecanismo instrumental en defensa de la privacidad de las personas.

Un caso especial es el de la antes mencionada Constitución de la Provincia de Jujuy.

Su artículo 23° (Protección de la Intimidad, de la Honra y de la Dignidad) refiere al derecho que las personas tienen de tomar conocimiento de lo que constare a su respecto en los registros provinciales de antecedentes personales y del destino de esas informaciones, pudiendo exigir la rectificación de los datos; y tales registros, sólo harán constar en las certificaciones que emitan, las causas con condenas efectivas firmes dictadas contra el interesado,

---

5

<sup>6</sup> CASIELLO, Juan. Derecho Constitucional Argentino. Editorial Perrot, Buenos Aires, 1954. Pág.276.

con excepción de las que debieran ser remitidas a los jueces. Se trata pues, de un recurso acotado, de alcance parcial y relativo.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe no recoge esta garantía, y en orden a la tendencia nacional y panamericana en el tema, deberá tenerse en cuenta su inclusión, de llevarse a cabo una próxima y necesaria reforma de su Carta Magna, tal cual lo venimos propugnando.

### I.3.- Defensa del Medio Ambiente.

Ultimamente, la mayoría de los países y de las provincias argentinas se han concientizado, y lo reflejan en sus constituciones y legislaciones locales, de la necesidad de defender el derecho a un medio ambiente sano, donde el suelo, la atmósfera, el agua y el aire, la flora y la fauna, y las obras de la cultura sean preservadas en el sentido amplio y omnicomprensivo del artículo 41° de la Constitución Nacional reformada en 1.994.

El criterio de utilización racional de los recursos naturales quedó consagrado como principio universal en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en junio de 1972 (Principios 2 y 4).<sup>7</sup>

Durante mucho tiempo y esto resulta lamentable, la protección del ambiente se asoció a actitudes contestatarias y a las acciones de los llamados "hombres o asociaciones verdes", generalmente sindicados como enemigos del progreso, activistas del retraso o partidarios de la involución económica, comercial e industrial.

Hoy, en cambio, se ha impuesto en el mundo entero la idea del desarrollo sustentable entendido como el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

Según lo oportunamente sostenido en el Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, "el reconocimiento político a la realidad del medio ambiente, realidad que posee necesidades de vida ella misma y requiere una consideración de sus propias reglas, ha hecho que a partir de 1.975 todo proceso de reforma constitucional acontecido en el mundo incluya en su normativa la dimensión ambiental".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver ROSATTI, Horacio D.; "Preservación del Medio Ambiente" en "LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN explicada por los Miembros de la Comisión de Redacción", Obra Colectiva. Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 1994. Pág. 85 y ss.

<sup>8</sup> Ver REFORMA CONSTITUCIONAL. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1986. Pág. 203

A efectos de proceder a la “ambientalización” de la Constitución santafesina de 1962; en otras palabras, con el fin de revisar su texto teniendo en cuenta la dimensión ambiental, se propone la inclusión de principios ecológicos que consideren el ambiente como un patrimonio común, de tal forma que toda persona tenga derecho a un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras.

Asimismo, se recomienda:

- Establecer la obligación de recomponer el daño ambiental
- Declarar a la provincia como territorio no nuclear
- Incorporar la preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.
- Prohibir el ingreso y traslado de residuos peligrosos

En sentido similar y con distintos alcances; *conf.* Art. 41° de la Constitución Nacional; Art. 28 y Art. 200, inc. 3 (al establecer las bases a las que deberá ajustarse la legislación que regule el sistema educativo provincial), en la Constitución de Buenos Aires; Art. 110, inc. 9 (entre las incumbencias del Poder Legislativo), en la Constitución de Catamarca; Art. 38 (Ecología y Ambiente), en la Constitución del Chaco; Arts. 86 (en la cláusula de fomento del turismo), 103 (minerales radioactivos) y Capítulo VI, Arts. 109 al 111 de la Constitución de Chubut (crea la figura especial del Amparo Ambiental); Arts. 26 a 30, Capítulo Cuarto de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; Arts. 11, 66 y 68 de la Constitución de Córdoba; Art. 182 (Disposición Transitoria disponiendo la facultad del Poder Ejecutivo o del Municipio sobre esta materia, hasta tanto se dicte la Legislación protectora) de la Constitución de Corrientes; Art. 38 de la Constitución de Formosa; Arts. 22, 58 (Policía Minera) y 123, inc. 25 (atribuciones de la Legislatura), de la Constitución de Jujuy; Art. 18 de la Constitución de La Pampa; Art. 66 de la Constitución de La Rioja; Preámbulo y Sección Séptima (Protección Ecológica), Arts. 84 (Defensa del Medio Ambiente) y 85 (Custodia de los ecosistemas naturales) de la Constitución de Río Negro; Arts. 30 (Protección del Medio Ambiente. Defensa de la Calidad de Vida), 166 (Facultades del Ministerio Público) y 176 (Competencias Municipales) de la Constitución de Salta; Art. 58 de la Constitución de San Juan; Art. 47 de la Constitución de San Luis; Art. 115, inc. 36 (atribuciones de la Legislatura), de la Constitución de Santiago del Estero; y Preámbulo y Art. 25 de la Constitución de Tierra del Fuego.

#### I.4.- Creación de un Consejo de Seguridad y Prevención del Delito.

La seguridad es una necesidad cotidiana de la población y debe transformarse en una auténtica Política de Estado, lo que significa que su mantenimiento y desarrollo trasciende situaciones coyunturales.

Los santafesinos, como lo demás argentinos, aspiramos a la consolidación de un Estado que garantice el resguardo de los derechos, la vida, el patrimonio y la seguridad, dando prioridad a las políticas preventivas y a la interacción de las fuerzas de seguridad con la sociedad civil en el cumplimiento de los objetivos comunes.

El desafío es doble: por un lado, profundizar la lucha contra la delincuencia y por el otro, consolidar la seguridad jurídica para generar el marco de previsibilidad necesario a todo desenvolvimiento social.

El Consejo de Seguridad y Prevención del Delito tiende a propiciar la participación de la comunidad en la prevención de los delitos y el cumplimiento de las normas, promoviendo un concepto dinámico de la política criminal y de la seguridad ciudadana.

También como órgano de consulta permanente del Poder Ejecutivo en las políticas preventivas y de seguridad, el Consejo debe transformarse en una herramienta eficaz que fortalezca la capacidad institucional del aparato estatal provincial, garantizando los controles internos que impidan el abuso de poder.

#### I.5.- Defensa de la Competencia, del Usuario y del Consumidor.

Se trata de proteger la salud, la seguridad y el patrimonio de los consumidores y usuarios, asegurándoles trato equitativo, libertad de elección y el acceso a información transparente.

Regular la competencia, dentro de un régimen económico signado por la libertad, es la manera intermedia o moderada de superar, por un lado, la fiebre del estatismo, y por el otro, el abstencionismo irresponsable del Estado que "abandona" al ciudadano a la suerte del ligero devenir del mercado.

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994, incorpora en el artículo 42, un criterio ampliamente protector del consumidor y el usuario de bienes y servicios, enunciando el derecho a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

En cuanto a la defensa de la competencia, la misma está especialmente contemplada en nuestro ordenamiento jurídico nacional en la Ley N° 22.262, sancionada en 1980, con el fin de evitar las prácticas anticompetitivas que afecten al bienestar general de la comunidad.

Esta normativa define las conductas reprimidas que limitan, restringen o distorsionan la competencia; instrumenta un procedimiento administrativo para investigar esas conductas; y elabora un marco jurídico para asegurar el correcto funcionamiento de los mercados.

En el marco provincial, se recoge la defensa de los derechos del consumidor, con distinto contenido y extensión, en las Constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 46), Catamarca (Arts. 17, 57, 179 y 252, punto 7), Córdoba (Arts. 29, 64 y 67), Chaco (Arts. 46 y 47), Chubut (Art. 33), Formosa (Arts. 29 y 74), Jujuy (Art. 73, punto 1 y 2), La Pampa (Art. 40), La Rioja (Art. 58), Misiones (Arts. 50, 59, 60 y 61), Neuquén (Arts. 237 y 238), Río Negro (Arts. 30 y 86), Salta (Art. 69), San Juan (Art. 69), San Luis (Art. 86), Santiago del Estero (Art. 51) y Tierra del Fuego (Art. 22).

Resulta de destacar el texto del nuevo artículo 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, cuando dice: "Los consumidores y usuarios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección

frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz. La Provincia proveerá a la educación para el consumo, al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores".

Sostiene al respecto Marcela Basterra: "Hay una nueva cultura que exige que el Estado haciendo uso de su poder administrador, vigile el comportamiento de los agentes económicos para lograr que éstos compitan entre sí, con miras a ofrecer a los ciudadanos mejores precios, calidad y servicios; al mismo tiempo que se promueve la innovación tecnológica".<sup>9</sup>

Esto es lo que se trata de garantizar en nuestra Carta Magna Local, cuando propugnamos la incorporación de la Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor en su articulado.

#### I.6.- Instituciones de Democracia Directa.

Correr las fronteras entre el Estado y la sociedad. Nada más ni nada menos que eso. Se pretenden constitucionalizar mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. El siguiente catálogo, de carácter meramente enunciativo, tiende a cristalizar esa finalidad:

- Iniciativa para la presentación de proyectos de ley.
- Referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.
- Consulta Popular
- Revocación de Mandato de funcionarios públicos de origen electivo.

Se plantea establecer mecanismos de democracia directa con el fin de que la población pueda proponer o decidir medidas concretas y ejercer un control directo sobre sus gobernantes.

Atisbos de esos mecanismos aparecen receptados para el ámbito municipal en la Constitución Provincial de 1.921.

En su Artículo 145°, la conocida Carta establece la iniciativa popular, el referéndum y la revocación de mandatos, instrumentos de democracia semi directa verdaderamente originales para la época.

La Constitución Nacional recoge la Iniciativa Popular en el Art. 39 y la Consulta Popular vinculante y no vinculante en el Art. 40.

Por su parte, las nuevas Constituciones provinciales receptionan algunas de estas instituciones, a saber: Iniciativa, Consulta Popular y Revocatoria de mandatos se establecen en la Constitución de Tierra del Fuego (Arts. 207, 208 y 209) y en la Constitución de Chubut (Arts. 262, 263 y 264); Iniciativa, Consulta Popular y Referéndum, son recogidos en la Constitución de Córdoba (Arts. 31 y 32); Referéndum y

---

<sup>9</sup> Para ampliar sobre este tema: BASTERRA, Marcela. "La Defensa de la Competencia. Las Leyes Antimonopolio y la Constitución Nacional". Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES); Departamento de Investigaciones. Volumen IV, N° 1 - Otoño 2000. Págs. 92 y ss.

revocatoria en la Constitución de Río Negro (Arts. 119 y 149); Iniciativa, Consulta y Revocatoria Popular en la Constitución de La Rioja (Arts. 81, 82 y 83); Iniciativa y Consulta Popular aparecen en la Constitución de Buenos Aires (Arts. 67).

La Constitución de Catamarca recepta la Consulta Popular (Art. 129) y prevé que las Cartas Orgánicas municipales contengan y aseguren los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular (Art. 247).

También la Constitución de Corrientes en su Artículo 170 establece que los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los derechos de iniciativas, referéndum y revocatoria, en la forma que reglamente la ley.

#### I.8.- Protección de los Pueblos y etnias Indígenas.

Se pretende dar rango constitucional a la defensa de los derechos de estas comunidades existentes en distintos puntos de nuestra provincia. El 18 de noviembre de 1.993, la Legislatura de Santa Fe sancionó la Ley de Comunidades Aborígenes que lleva el número 11.078.

Esa normativa, de amplio contenido tuitivo y benefactor, regula las relaciones colectivas e individuales de las comunidades aborígenes de la provincia, reconoce su propia organización y su cultura, y propicia una efectiva inserción social en la comunidad.

La mencionada Ley crea el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos (IPAS), y consagra relevantes soluciones en las siguientes materias:

- a) Adjudicación gratuita de tierras fiscales,
- b) Reconocimiento de las culturas y lenguas toba y mocoví como valores constitutivos del acervo cultural de la Provincia,
- c) Prioridad en la adecuación de los servicios educativos en áreas de asentamiento de las comunidades, de tal manera que posibiliten el acceso de dicha población a una educación de carácter intercultural y bilingüe en los distintos niveles educativos,
- d) Reconocimiento de la medicina natural aborígen como un aporte a la cultura nacional y,
- e) Acceso a la vivienda y a la seguridad social.

Esta legislación, acorde al Convenio 169° de la Organización Internacional del Trabajo (Ley N° 24.071), debe ser reforzada por el contenido de una cláusula constitucional que reconozca la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas santafesinos.

#### I.9.- Constitucionalización del Consejo de la Magistratura.

La reforma de la Constitución Nacional de 1.994 incorporó un nuevo órgano constitucional, el Consejo de la Magistratura; fijándole como objetivos esenciales la selección de magistrados y la administración del Poder Judicial.

La Carta Fundamental, sostiene Julio Comadira, "previó su integración periódica de modo de procurar el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal; asimismo, contempló la integración por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y forma que indique la ley".<sup>10</sup>

En nuestra provincia, la institucionalización normativa del Consejo de la Magistratura data de 1990.

La vía elegida fue una norma de menor rango, el Decreto del Poder Ejecutivo, y su finalidad fue perfeccionar la selección de los operadores del sistema judicial, proveyendo a su independencia y a la idoneidad profesional de sus integrantes.

El Consejo de la Magistratura en Santa Fe, es un organismo asesor no vinculante del Poder Ejecutivo que tiene por misión, proponer a éste la designación o promoción de los miembros del Poder judicial que requieran acuerdo de la Asamblea Legislativa, excluido el nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y del procurador General.<sup>11</sup>

Si bien se reconoce la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo para la proposición a la Asamblea legislativa de la designación de los jueces, también se recoge el interés legítimo, al que con acierto se denomina "interés funcional", en la construcción del Poder Judicial, por parte de aquellos sectores que prestan o requieren el servicio de justicia, ya sea el Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial o el Colegio de Abogados.

Los Decretos de la Gobernación Reviglio (N° 2952 del 28 de agosto de 1990 y N° 1920 del 31 de mayo de 1991) y de la Gobernación Reutemann (N° 0750 del 4 de abril de 1994) inician una especie de experiencia piloto "a nivel de una autorregulación no vinculante en la esfera del Poder Ejecutivo"<sup>12</sup> para, con posterioridad, definir si es conveniente o no la solidificación legal o constitucional de este mecanismo de robustecimiento de la democracia participativa.

Nos encontramos pues, frente a una disyuntiva.

El Consejo de la Magistratura creado en el orden federal, tiene muchas más atribuciones que sus similares de provincia, y fundamentalmente, de muy distinta naturaleza.

Cabe ahora decidir si continuamos las tradiciones provinciales al respecto, o nos "aventuramos" a un sistema que no sólo renueve los mecanismos constitucionales para la designación y remoción de los jueces, sino que también ejerza facultades disciplinarias, reglamentarias, administrativas y de enjuiciamiento.

---

<sup>10</sup> COMADIRA, Julio; "Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura". Buenos Aires, 1992. Pág. XIX.

<sup>11</sup> Ver: Decreto N° 2952 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe de fecha 28 de Agosto de 1990; Art. 1°.

<sup>12</sup> Ver Considerandos del mencionado Decreto N° 2952 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe de fecha 28 de Agosto de 1990.

En el mismo sentido de lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se propicia incorporar la institución del Consejo de la Magistratura con el fin de proponer a la Legislatura los candidatos a jueces y al Ministerio Público, dictar los reglamentos internos del Poder Judicial, ejercer facultades disciplinarias respecto de los magistrados, reglamentar el nombramiento, remoción y el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados previendo un sistema de concursos, proyectar el presupuesto y administrar los recursos que la ley asigne al Poder Judicial, recibir denuncias contra los jueces e integrantes del Ministerio Público y decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados.

Se trata de ejercer en plenitud y sin retaceos, aquellas funciones relativas a la organización judicial con el fin de asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del Servicio de Justicia.

El Consejo de la Magistratura se incluye en el Art. 114 de la Constitución Nacional; Art. 175 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el Arts. 183 a 193 de la Constitución de Chubut, los Arts. 115 a 117 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el Art. 118, Inciso 32° de la Constitución de Formosa, los Arts. 158 y 166 de la Constitución del Chaco, el Art. 92 de la Constitución de La Pampa, los Arts. 136 y 136 bis de la Constitución de La Rioja, el Art. 150 de la Constitución de Mendoza, los Arts. 220 a 222 de la Constitución de Río Negro, los Arts. 157 a 159 de la Constitución de Salta, el Capítulo V (Arts. 214 a 218) de la Constitución de San Juan, los Arts. 197 a 199 de la Constitución de San Luis, los Arts. 165 y 166 de la Constitución de Santiago del Estero, y los Arts. 160 a 162 de la Constitución de Tierra del Fuego.

#### I.10.- Constitucionalización de la Defensoría del Pueblo.

Entre los saludables procesos de racionalización del poder que consagran controles políticos y jurídicos de supervisión de la administración pública, se encuentra, sin lugar a dudas, la figura del Defensor del Pueblo u Ombudsman.

De origen sueco, surge en ese país de "antecedentes guerreros y monárquicos" a principios del Siglo XIX, encarnado en funcionarios que, por prestigio personal y equidistancia de las tendencias e intereses políticos y económicos, se transforman en guardianes de la Ley e interlocutores de las quejas de la ciudadanía.<sup>13</sup>

En nuestro país, los antecedentes derivan del proceso constituyente provincial que se impone a partir de 1983, de tal forma que este órgano se concreta en los nuevos textos constitucionales de las Provincias de Santiago del Estero (15/03/86), San Juan (23/04/86), Salta (02/06/86), La Rioja (14/08/86) y San Luis (14/03/87).

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires creó por medio del Decreto N° 1506 de fecha 13/03/84 la *Dirección Oficina Institucional de*

---

<sup>13</sup> DURANTE, Alfredo L., "Comentarios a la Reforma Constitucional", Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Buenos Aires, 1995. Pág.170.

*Reclamos*, para luego recepcionar al órgano Defensor del Pueblo en su texto constitucional reformado en 1994.

En el orden federal, la Reforma Nacional de ese mismo año crea en el artículo 86°, un instituto ya existente por vía legislativa a partir de la Ley Nacional N° 24.284 sancionada en 1993, instalando una suerte de "defensor social", tramitador de los asuntos públicos.

Esta figura carece de jurisdicción, pero investiga, critica, hace pública sus opiniones, recibe denuncias y las traslada al Congreso y a la opinión pública, colaborando para que la Administración Pública cumpla con su cometido <sup>14</sup>.

En la Provincia de Santa Fe, la Ley Provincial N° 10.396, sancionada el 23 de Noviembre de 1989, crea y regula esta institución fijándose como objetivo fundamental "el de proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Provincial y sus agentes, que impliquen un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, incausado, gravemente inconveniente, inoportuno de sus funciones o configuren una desviación de poder, teniendo también a su cargo la defensa de los intereses difusos o derechos colectivos de la comunidad".

Una verdadera proeza lingüística la del Artículo 1° de la Ley 10.396, "ampliamente" explicativo y excesivamente adjetivado.

#### I.11.- Atribuciones económicas internacionales de la Provincia.

La actual Constitución Provincial reconoce al Poder Ejecutivo en el Art. 72, inciso 12°, la facultad de concluir convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación de la Legislatura y conocimiento, en su caso, del Congreso Nacional.

Por su parte, el Art. 54, inciso 11°, dispone que corresponde a la Legislatura aprobar o desechar los convenios celebrados con la Nación o con otras provincias.

Ello implica una interpretación consumada del Art. 125 de la Constitución Nacional en el sentido de que el Poder Público Provincial sólo tiene capacidad para entablar relaciones internas, quedándole vedado el campo de las relaciones internacionales, delegadas en el Gobierno Federal.

La Reforma Nacional de 1994 se hizo eco de una realidad incontrastable. Existe en la actualidad, un nuevo escenario mundial signado por acontecimientos de creciente interdependencia, superposición de bloques económicos, profundización de las relaciones comerciales internacionales y la aparición de regiones inter e intranacionales, que demandan novedosas categorías jurídicas como el Derecho de la Integración.

---

14

<sup>14</sup> QUIROGA LAVIE, Humberto.; "Nuevos Organos de Control en la Constitución: El Defensor del Pueblo y el Ministerio Público" en "LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN explicada por los Miembros de la Comisión de Redacción", Op. Cit. Pág. 267 y ss.

Los enfoques tradicionales del Derecho Constitucional o el Derecho Internacional, resultan exiguos e insuficientes a la hora de abordar las modernas problemáticas de relación e intercambio entre países, regiones, municipios y provincias.

Por ello, la Convención Reformadora conservó el texto del Art. 107, hoy 125, pero introdujo el texto del Art. 124 que le reconoce expresamente a las provincias “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.

Se admiten, entonces, relaciones internacionales de las provincias con sujeción a un principio de “lealtad federal” que es beneficioso y razonable preservar.

Cabe decir al respecto que las provincias se habían “adelantado” a esta solución en los textos constitucionales reformados o aprobados a partir de 1983.

En general, dice Eve Rimoldi de Ladman <sup>15</sup>, esos textos reconocen la delegación de facultades en el gobierno federal en materia de tratados internacionales, pero incorporan una llamada “cláusula federal”, propuesta por Pedro J. Frías al iniciarse el ciclo constituyente provincial, que –entre otras disposiciones- autoriza expresamente al Gobierno Provincial a celebrar tratados y acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses.

Las Constituciones de Catamarca (Arts. 149, incs. 1, 15 y 110), Córdoba (Arts. 144, inc. 4 y 110, inc. 2), Chubut (Arts. 135, inc. 1 y 155, inc. 7), Jujuy (Arts. 137 inc. 7 y 123 inc. 34), La Rioja (Arts. 16 y 102, inc. 12, cuando atribuye a la Legislatura la aprobación de los tratados que el Gobernador acuerde con entes públicos o privados extranjeros, Estados extranjeros u organismos internacionales), San Juan (Arts. 189, inc. 9 y 150, inc. 2), Río Negro (Arts. 181, inc. 13 y 14 y 139, inc. 18), San Luis (Arts. 168, inc. 15 y 144, inc. 2) y Tierra del Fuego (Arts. 135, inc. 1° y 105, inc. 7°) acuerdan a los Gobernadores amplias facultades para mantener relaciones con organismos internacionales, entes públicos o gobiernos de otros países con aprobación de sus respectivas Legislaturas y en cuanto correspondiere, por el Congreso Nacional.

La Constitución de Formosa incluye una cláusula que permite a la provincia participar en los sistemas de planeamiento económico regional, federal e internacional (Art. 39).

La Constitución de Catamarca en el Art. 149, autoriza al Gobernador a representar a Catamarca en sus relaciones oficiales con organismos internacionales y Estados del mundo, “celebrando tratados con entes de derecho público o privado, nacionales o extranjeros y entidades internacionales para fines de utilidad común, los que deberán contar con la aprobación legislativa, y en los casos previstos en el Art. 107 de la Constitución Nacional, con conocimiento del Congreso Federal”.

En cuanto a las Constituciones Provinciales recientemente reformadas, ocho de ellas no hacen referencia a la atribución de la provincia para

---

<sup>15</sup>

<sup>15</sup> RIMOLDI de LADMANN, Eve. I.; Op. Cit. Pág. 26.

mantener relaciones con otros Estados u organismos internacionales (Buenos Aires, Corrientes, La Pampa, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán).

Las provincias, en su generalidad, además de incluir en sus textos cláusulas taxativas que exorbitan sus relaciones económicas con el mundo, han manifestado en los acuerdos de reafirmación del federalismo, la intención de intervenir en el proceso de integración latinoamericana conducido por el Gobierno Central.<sup>16</sup>

Santa Fe es la segunda provincia exportadora del país, con un 21 % del volumen total de las exportaciones argentinas.

Los principales destinos de las exportaciones son el Mercosur, la Unión Europea, Chile y el Pacto Andino, Estados Unidos, el Sudeste Asiático, China y Medioriente.

Por su parte, la Ley de Promoción Industrial de la provincia otorga beneficios impositivos a las nuevas radicaciones industriales y a las empresas existentes que amplíen su capacidad de producción o aumenten significativamente su dotación de mano de obra en relación de dependencia. El principal beneficio es la exención de los tributos provinciales en función de parámetros regionales, sectoriales y especiales, favoreciendo particularmente a la radicación de inversiones extranjeras.<sup>17</sup>

Todos conocemos el valor de los símbolos en las relaciones con el mundo.

Nuestra Carta Magna provincial debe reconocer este moderno escenario internacional dotando al Estado y a sus representantes, de la potencialidad jurídica y de las herramientas fácticas que permitan a la provincia una mayor inserción internacional para la integración económica, la cooperación cultural y el mayor bienestar de toda la población.

#### I.12.- Regionalización.

La Constitución Nacional de 1994, en sus Artículos 124 y 125, sentó las bases para una nueva organización política, autorizando a las provincias a crear regiones para impulsar su desarrollo económico y social.

La Regionalización es una gran oportunidad para rescatar amplios sectores postergados de nuestro país y avanzar hacia una Argentina equilibrada, con una distribución más justa y equitativa de sus recursos.

Las regiones son un efectivo espacio mediador entre el localismo y el

---

<sup>16</sup> Ver, Pacto celebrado el 24 de mayo de 1.990, con la presencia del Presidente de la Nación y de los Gobernadores de las 22 Provincias y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, donde reiteran su intención de intervenir activamente en el proceso de integración latinoamericana conducido por la Nación.

<sup>17</sup> Ver "Santa Fe, el mejor lugar del Mercosur para invertir", Publicación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe. 1997. Págs. 53 y 56.

centralismo, equilibrando poderes y niveles de desarrollo.

Asimismo, se transforman en puntos de concertación y conciliación de intereses diversos –a veces contrapuestos-, abriendo posibilidades de diálogo entre actores antes silenciados.

Además, moldean espacios donde se adquiere no sólo una novedosa noción de identidad, sino también de interdependencia.

En épocas de facto, a través de la Ley 16.964 del 30 de septiembre de 1966, desde el Gobierno Central y con cierto sesgo arbitrario y conductista, se pretendió dividir el país en regiones de desarrollo.

En virtud del Decreto Reglamentario N° 1906/67 se establecieron ocho regiones: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Area Metropolitana. La metodología implementada, inconsulta y verticalista, trajo por resultado la rápida caída en desuso del sistema.

Con posterioridad, se iniciaron experiencias de regionalización en el NOA, el NEA y el Comahue. En 1987 y 1988, se suscribieron los Tratado de Integración del Norte Grande Argentino y el de Integración Económica del Nuevo Cuyo, respectivamente.

Históricamente, Santa Fe tuvo la tendencia de recostarse sobre el Litoral. Más allá de eso, la integración con la provincia de Córdoba se gestó sobre la base de simetrías en materia de población, idiosincrasia y perfil productivo.

Decía desde Córdoba, el Dr. Pedro Frías en 1996: "Como Santiago del Estero pasó al NOA y La Rioja y San Luis al Gran Cuyo, hemos estudiado la hipótesis de una región Centro-Litoral, con Santa Fe, y eventualmente, Entre Ríos", fundándose en la coherencia entre las dos provincias, la necesidad de equilibrar la región metropolitana y bonaerense, y la posibilidad de incorporar a Entre Ríos, "socio natural de Santa Fe".<sup>18</sup>

El 15 de Agosto de 1998, los gobiernos de las provincias de Santa Fe y Córdoba suscribieron el Tratado de Integración Regional constitutivo de la Región Centro. El 6 de Abril de 1999, mediante la firma del acuerdo respectivo, la provincia de Entre Ríos se integra de manera definitiva a la Región.

La Constitución provincial deberá entonces, recoger esta nueva modalidad de organización estratégica. Se trata de un camino nuevo, que como la mayoría de ellos, presenta en su recorrido algunos obstáculos reales y otros imaginarios, trabas físicas y atascos mentales.

Como toda idea innovadora, debe ser transitada con coraje, pero también con los instrumentos de navegación jurídica que resultan necesarios para su concreción práctica.

En el ámbito del Derecho Público Provincial, se acepta la integración de las provincias en regiones en distintas Constituciones, a saber: Catamarca (Art. 1°), Córdoba (Arts. 16, inc. 2, y 144, inc. 4), Chaco (Art. 48), Chubut (Arts. 15 y 99), Formosa (Art. 6, inc. 1), Jujuy (Art. 3, inc. 2), La Pampa (Art. 4), La Rioja (Art. 17), Neuquén (Art. 236), Río

---

18

<sup>18</sup> Para ampliar sobre el particular: HERNÁNDEZ, Antonio María. "Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios". Editorial Depalma; Buenos Aires, 2000. Pág.114 y ss.

Negro (Art. 10), Salta (Art. 3, inc. 2 y 8), Santa Cruz (Arts. 47 y 52), Santiago del Estero (Art. 58) y Tierra del Fuego (Art. 1).

## **II. Régimen Municipal**

### II.1.- NUESTRO CASO

Si hay algo que todos observamos es el fracaso de la planificación a escala nacional o centralizada, para superar la desigualdad social y atender las necesidades básicas de los ciudadanos, en las actuales circunstancias.

Es sin lugar a dudas, la hora de las administraciones locales, sin que esto signifique la supresión ni el debilitamiento de ninguno de los otros estamentos estatales, sino su fortalecimiento institucional. Se diría mejor, que estamos frente a la refuncionalización de un sistema que se sincera y pretende hacerse más útil a sus objetivos primordiales, que a las estériles disputas de competencia o jurisdicción.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962 no previó un régimen autonómico de organización del Municipio.

De todas formas, la autonomía municipal goza en nuestra provincia, de un precedente de "oro" marcado por el Artículo 149° de la Constitución santafesina de 1921, en el sentido de la instauración de los "municipios de convención", según expresión de Segundo V. Linares Quintana.(citado por Berardo). A partir de esa Constitución, surge el primer antecedente de ejercicio de autonormatividad constituyente municipal en la ciudad de Rosario, con el dictado de su Carta, sancionada el 28 de Agosto de 1933. Posteriormente, haría lo propio la ciudad de Santa Fe el 18 de septiembre de 1933 ( Rosatti)

Esta mayor descentralización parece ser un reclamo justo y generalizado.

### II.2.- LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

En materia municipal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo un comportamiento errático. En sus primeros años de existencia había sostenido la autonomía municipal, entendiendo que los Municipios eran "gobiernos o poderes" dotados de parte de la soberanía popular, fundándose en la "tradición hispano colonial" (Fallos, 5:284,9:279 y 171:79, citados por BARRERA BUTELER, Guillermo).

Luego, y hasta 1989, el más alto tribunal de la República venía definiendo en general la naturaleza de los municipios como "meras delegaciones administrativas de los gobiernos de provincia". Así lo estableció en "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata", el 1° de junio de 1911, expresando que los Municipios eran simples entes autárquicos, puesto que estaban circunscriptos a fines y límites administrativos, y que la Constitución lo había previsto como entidad del régimen provincial, sujeto a las Constituciones y Leyes provinciales. En "Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Tucumán s/ cobro de Pesos", el 20 de julio de 1964, agregó la Corte

que el régimen legal de los municipios provinciales no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la Nación, sino propia del ordenamiento jurídico provincial, en los términos del Art. 104 y siguientes de la Constitución. Lozada, 798. (en el mismo sentido, ver "Santoró, Eduardo I. S/ recurso contencioso administrativo, del 28 de agosto de 1968; y "Cia. Swift de La Plata S.A. c/ Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/cobro de Pesos, (17/02/1961).

Recordemos que el Artículo 5° de la Constitución Originaria, obligaba a las provincias a "asegurar el régimen municipal" sin aditamentos ni aclaraciones puntuales sobre su autonomía, por lo que la doctrina se dividió en dos bandos irreconciliables: municipalistas autonomistas y administrativistas autarquistas. En síntesis clasificatoria, propias de la claridad de Néstor Sagüés, éste afirma que en nuestro país, han coexistido tres concepciones respecto al Municipio: a) El "Municipio-Cabildo" como "poder provincial autónomo" depositario de una porción de soberanía popular y heredero del régimen hispano-indiano, propugnado por Alberdi; b) El "Municipio arrinconado", como simple entidad administrativa dotada de autarquía que ejerce facultades meramente delegadas por la provincia; y c) El "Municipio-estado", que lo concibe como un Estado en miniatura, con naturaleza, elementos, fines y funciones idénticas a aquél, a punto tal que se habla de tres órdenes de federalismo: el Estado-nación, el Estado-provincia y el Estado-municipio. (En Barrera Buteler, Sagüés Néstor, pag 713 y 714).

Cómo si el "destino" hubiese querido homenajear la tradición autonomista de la provincia de Santa Fe, puesta de manifiesto en la Constitución Provincial de 1921 y en la conocida Tesis Doctoral de don Lisandro de la Torre, fue en dos casos con contrapartes precisamente santafesinas, donde la Corte de la Nación definió la autonomía municipal. Así, el 21 de marzo de 1989, en el caso "Rivademar" ("Rivademar Angela D.B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario" CSJN - marzo 21-1989- La ley 1989-C, págs. 47 a 69), la Corte Nacional concluyó que "las Municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar", y consagró "aún prescindiendo de las prescripciones concretas de las Constituciones provinciales vigentes" la autonomía municipal, reconociendo que "mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los Municipios". Con posterioridad, el Alto Tribunal Federal puntualizó su criterio de manera contundente. En "Municipalidad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de" (CSJN - junio 4-1991- La Ley 1992-A, págs. 396 a 400), sostuvo que "La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el Artículo 5° de la Constitución Nacional determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional" (citado por Buteler, 243).

La importancia de estos precedentes, referidos a la ciudad de Rosario

y a la Constitución y legislación provinciales, es que, en base a ellos, debe descartarse una imposición de la autonomía por vía jurisprudencial. Para establecer la autonomía de los municipios debe entonces reformarse la Constitución.

También en este tema hubo proyectos en la Legislatura que apuntaron, mediante la modificación de las leyes vigentes, a dar más amplitud a las atribuciones del municipio. Debe entenderse, por cierto, que no es lo mismo. Una ley puede sancionarse y luego derogarse, y además hay cuestiones en las que, con la Constitución actual, la legislación no podría avanzar (extensión del mandato de miembros de comisiones comunales, modificación del sistema de gobierno de los municipios, etc.).

En consecuencia de lo expuesto, expresamos nuestro convencimiento de que no hay otra posibilidad de obtener la autonomía municipal en nuestra Provincia, sino mediante una reforma de la Constitución Provincial.

### II.3.- EL MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El hecho de que la última reforma erigiese a la autonomía como clave de articulación del municipio, resuelve de una vez por todas las antiguas disputas acerca de su contenido, alcance y aplicabilidad.

La reforma constitucional de 1.994, en su artículo 123°, establece que cada provincia dicta su Constitución, según lo dispuesto por el Artículo 5°, “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. A partir de allí, las provincias, si bien es cierto que mantienen entre sus poderes conservados el de establecer su propio régimen municipal, lo hacen conforme a la realidad local, y cualquiera fuera el que adopten, deben garantizar la autonomía municipal en todo el amplio alcance y proyección de la Constitución Nacional.

De todas formas, sabemos que no existe un concepto pacífico de autonomía, ni tan siquiera uno mínimamente generalizado en la conciencia colectiva, o al menos, entre los juristas.

Nos avocaremos, entonces, al análisis de sus principales rasgos configurativos, una “vexata quaestio” (Frias.Hernandez, 211) del Derecho Público Argentino que, por cierto, no agotaremos en la extensión de este trabajo de manera alguna.

El significado jurídico inicial de la autonomía arranca en la escuela publicista alemana, donde se introdujo el concepto para diferenciarlo del de soberanía, en el sentido de expresar con él una atribución de poder normativo a entes públicos distintos del Estado Nacional. Paralelamente, la autarquía o autoadministración, vino a expresar la potestad del ente para gestionar intereses generales en demarcaciones inferiores a la del Estado nacional, una suerte de afirmación de una independencia limitada, consentida por el ordenamiento del que se está, por lo demás, subordinado. La doctrina italiana, luego, desarrolló claramente el tema. Fue Santi Romano quien definió a la autonomía como el poder de autonormación de los entes de poder limitado. El ente autónomo, no es sólo el que se da la propia norma en sentido

formal, sino también el que corre con las consecuencias que a partir de ella se generan. Rosatti95.

Los italianos, además, profundizaron sobre el sentido político de la autonomía, ínsito en los entes públicos territoriales, que amén de la autoadministración o autarquía propiamente dicha, se extiende a una posibilidad de dirección por parte de las fuerzas políticas, distinta de la que eventualmente rige el aparato del Estado.

Autonomía, entonces, como capacidad de darse también, un *indirizzo politico* diverso del Estado, o bien como la potestad de desenvolver una acción política propia y distinta de la desarrollada por otros entes integrantes del Estado-organización (Giannin 81).

Por cierto que esa posibilidad de dirección política no es totalmente libre. Dentro del ámbito competencial del municipio, encuentra un límite absoluto en la Constitución y en la Ley nacional y provincial, de tal modo que "l'indirizzo politico dell'ente locale puó essere differente da quello dello Stato ma non contrastante con esso se non nella sfera del meramente lecito" (Giannini).

De cualquier modo, e independientemente de estas gradaciones, la autonomía, desde una visión integral, tal cual lo expresa Giovenco y Romano, implica la "capacidad de los entes públicos territoriales de desarrollar, en su esfera de acción y con atribuciones más o menos amplias, intereses propios, pero siempre encuadrables en una ideología comprensiva de los intereses generales"(82).

El "nuevo municipio", después de 1994, de acuerdo a su población, extensión y relevancia socioeconómica, y según criterios inevitablemente realistas y adaptables a cada caso, es titular de Poderes Constituyente, Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional. Tiene competencia para dictar su propia Carta Orgánica (Poder Constituyente), está facultado para reglar jurídicamente la materia de su competencia (Poder Legislativo), realiza fácticamente cada una de sus desiciones (Poder Ejecutivo), y desde el punto de vista jurisdiccional, tiene capacidad para resolver los litigios de su ámbito.

CONSULTAR.

### **Diego A. Giuliano**

1. Libro. "DERECHO CONSTITUCIONAL PROVINCIAL. PODER LEGISLATIVO. DERECHO PROCESAL PARLAMENTARIO"- Tomo II- Editorial Ediar. Buenos Aires, agosto de 2010. 582 Páginas.
2. Libro. "DERECHO CONSTITUCIONAL PROVINCIAL. DERECHOS Y GARANTÍAS. SISTEMA TRIBUTARIO. REGIMEN ELECTORAL"- Tomo I- Editorial Ediar. Buenos Aires, junio 2009. 620 Páginas.
3. Libro: DERECHO MUNICIPAL: AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN. ASOCIATIVA. Prólogo de Néstor P. Sagüés y Antonio M. Hernández (h). Editorial Ediar. Buenos Aires,

**2006. 342 Páginas.**

4. **Libro: “Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?”.** Publicación de Le Monde Diplomatique. “Rememorando el ágora ateniense?”. Santiago de Chile, junio de 2010. Obra colectiva. LOM. Ediciones. ISBN, 978-956-34000-1- 4.
5. **Libro. Obra colectiva. “Constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Midón, Mario A. (coord.). Capítulo XXII. “Derecho constitucional provincial santiagueño. Paradojas, convulsiones y reformas”. (Pág. 504 a 529). Abeledo Perrot, Buenos Aires, noviembre de 2009.**
6. **Libro. Obra colectiva. “Federalismo argentino actual”. Beltrán y Graglia (coordinadores). “La fatiga federal argentina” Págs. 59 a 79. EDUCC (Editorial de la Universidad Católica de Córdoba) con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer. Córdoba, 2010**
7. **Libro. Coordinador: “Traslado y Refederalización: el Nuevo Congreso Argentino”. 370 páginas. Editorial Diario La Capital. ISBN (International Standard Book Number) 978-987-24091-0-4.**
8. **Libro. Derecho Ambiental. Néstor A. Cafferatta ; Diego A. Giuliano ; Daniel Luna- 1a. Edición.- Buenos Aires : El Derecho, 2007. 204 p. ISBN 978-950-9805-04-1**
9. **Libro. Coordinación y Estudio Preliminar. « Documentos Constitucionales Santafesinos ». 600 páginas. Edición de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Noviembre de 2007.**
10. **Revista/Libro: “Desarrollo y Región”. ANUARIO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL DE ROSARIO 2007. “De la anatomía del Poder Legislativo en las provincias argentinas”. 23 págs.**
11. **Libro: Obra Colectiva. Giuliano, Diego A. "De Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios" en Kanitz, H. et. al. (2006) Políticas municipales para el desarrollo local y regional. Serie PROFIM Vol. 6. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.**
12. **Libro. Coordinación y Prólogo. CALIDAD EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. Colección de Estudios Parlamentarios. 01. 212 páginas. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa fe.**

13. **Revista- Libro. Dirección. ESTUDIOS SOBRE DERECHO MUNICIPAL Y FEDERALISMO. Colección Derecho Público. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Buenos Aires, Universitas, 2006. 152 Páginas.**
14. **Artículo: “Autonomía y sustentabilidad financiera del sistema municipal en la Provincia de Santa Fe. Casos testigos”. Coautoría. En ESTUDIOS SOBRE DERECHO MUNICIPAL Y FEDERALISMO. Colección Derecho Público. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Buenos Aires, Universitas, 2006. 152 Páginas 11 a 37.**
15. **Libro. Obra Colectiva. “A 10 años de la Reforma de la Constitución Nacional”. 1ª Ed. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005. 808 págs. Capítulo “De la debilidad arquitectónica de nuestras regiones”. Pág. 781.**
16. **Libro. Obra Colectiva. “Cuando el desencanto...encanta. Reflexiones sobre comunicación política, sociedad y democracia en la Argentina. 1999-2004”. Capítulo “HACIA UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA. COMO SUPERAR DESDE LA COMUNA EL DESENCANTO DE LOS PUEBLOS”. Pág. 265 a 313. Fundación Konrad Adenauer, mayo de 2005.**