



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

Bidart Campos distingue la Constitución formal de la material. Describe que cuando alguien desea conocer el funcionamiento político de un Estado no se conforma con leer su constitución. Desea saber si se aplica, se cumple, funciona, o si sistemáticamente se deforma en la práctica. Analiza su vigencia sociológica. Bidart Campos denomina "formal" a la constitución escrita, y "material" a la que responde a la realidad de la sociedad.

Desde el derecho constitucional y la ciencia política se plantea la cuestión de la fuerza normativa de la constitución. Parece ser un problema exclusivamente constitucional, dado que no se evidencia en otras ramas del derecho. Sin embargo, como sostiene Pérez Royo (Pérez Royo, Javier "Curso de Derecho Constitucional", Marcial Pons, Madrid Barcelona, 1998), este interrogante es solo una manifestación específica de la tensión entre el ser y el deber ser, que se da en casi todas las ramas del derecho. Es crucial en el mundo jurídico encontrar el punto de equilibrio entre la realidad social y el mandato jurídico, entre cómo las cosas son y cómo deben ser. Si la ciudadanía, como colectivo, no cumple voluntariamente una norma, esta carece de la legitimidad que le da sustento.

En otras palabras, Carlos Nino ("El significado de la constitución", Págs. 1 a 37) dice que el diseño institucional adecuado para consolidar la vigencia constitucional, la articulación de los principios morales que le dan valor y la determinación de los alcances de la Constitución, una vez demostrada su relevancia para el razonamiento práctico, conducen a la tarea de adaptar las normas constitucionales vigentes a exigencias de estabilidad (mediante actitudes de lealtad de la gente) y de justificación moral (mediante la satisfacción de exigencias valorativas), sin caer en el hiperrealismo o en el utopismo deslegitimante.

Nuestra primera Constitución Provincial, la de 1957, fue una norma de avanzada. Cuando en 1988 se modificó, muchas voces se alzaron porque las interrupciones al orden constitucional habían impedido su aplicación durante lapsos demasiado prolongados como para sostener que era necesaria su reforma. Pero la iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional de trasladar la Capital Federal a la ciudad de Viedma hacía prever cambios inmediatos en la composición territorial de la provincia, en su integración y en el ritmo y dirección de su desarrollo económico. Era, desde la dimensión sociológica, un dato insoslayable. La Constitución que se sancionó en 1988 fue el resultado de esa necesidad y fue un



Legislatura de la Provincia de Río Negro

acierto, que anticipó muchas de las normas que la reforma de 1994 introdujo a la Constitución Nacional.

Esa Reforma de 1994 introdujo cuestiones que deben ser recogidas por nuestro texto constitucional. Sin urgencia, pero también sin dudas, nuestra Constitución debe actualizarse para recuperar vigencia normológica.

A su vez, el derecho interno está atravesado por el derecho internacional. Los Tratados Internacionales, la jurisprudencia de los tribunales internacionales, lo limitan. El concepto clásico de soberanía de los estados nacionales se atenúa, pero, a la vez, los derechos humanos se amplían. Los estados se limitan en su facultad de legislar en determinado sentido y se obligan a reconocer y hacer operativos los derechos fundamentales. Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos enumerados en el segundo párrafo del artículo 75 inc) 22 de la Constitución Nacional integran el Bloque de Constitucionalidad Federal que incide fuertemente en las constituciones provinciales. También los demás Tratados Internacionales, cualquiera sea la materia sobre la que versen, tienen jerarquía superior a las constituciones provinciales en virtud de lo establecido por el artículo 31 de la Constitución Nacional y, en consecuencia, prevalecen sobre la nuestra y pueden modificarla.

"La paradoja de los 'derechos humanos' desde el punto de vista de Arendt es que aunque se necesita protección ante el Estado moderno, únicamente dentro de la estructura de un Estado es posible esa protección. Fuera del cuerpo político, el derecho fundamental, es decir, el derecho a tener derechos, basado en la capacidad para afirmar y defender los derechos públicamente, no puede asegurarse. De esta manera se debe entender los derechos modernos como derechos del *ciudadano*, garantizados por las constituciones." Cohen, J. L. y Arato, A. (2000), *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, pág. 231.

Mientras la soberanía del Estado pareciera verse disminuida por esta irrupción del derecho internacional, se acrecienta con la posibilidad de regular en la medida en que las posibilidades de su ámbito físico se ensanchan. Así, la Provincia, titular desde 1994 de la propiedad originaria de los recursos naturales existentes en su territorio en virtud del art. 124 de la Constitución Nacional, debe tomar recaudos para regular su ciberespacio y el aprovechamiento racional y el control de los recursos de su subsuelo, la plataforma continental y la zona económica de aprovechamiento exclusivo en el mar.

La autonomía municipal tiene la oportunidad de fortalecerse, mediante la inclusión



Legislatura de la Provincia de Río Negro

constitucional de criterios de reparto de coparticipación de impuestos en consonancia con los establecido por la Constitución Nacional.

En la dimensión sociológica irrumpen, con una fuerza que no tenían hace veinte años, las organizaciones de la sociedad civil. La crisis de representación política hace necesaria una permanente legitimación. El rol de la ciudadanía y de las organizaciones no gubernamentales debe ser revisado, ampliado y mejorado.

Institutos como el referéndum, la consulta, la iniciativa y la revocatoria popular tienen en el texto constitucional una formulación abierta, que amerita la posibilidad de incluir los lineamientos básicos de su regulación.

En este marco de revalorización de la participación ciudadana en su sentido más pleno, un tema insoslayable es la posibilidad de que las comunidades que no se constituyen en Municipios puedan elegir sus autoridades a través del voto directo como derecho consagrado en la más alta normativa provincial.

Hoy surge una nueva generación de derechos. Son los llamados derechos de cuarta generación respondiendo a un criterio histórico de cómo han ido surgiendo. Son cuestiones como las relacionadas con la bioética, al acceso de las tecnologías de información y comunicación. Nuestra provincia, que incorporó en gran parte los derechos de la tercera generación antes de su inclusión en la Constitución Nacional, tiene la oportunidad de dar a los de la cuarta jerarquía constitucional.

La razón por la que se declara la necesidad de reformar la Constitución en el todo deviene de la conveniencia de preservar la armonía y la coordinación de su texto. La Constitución constituye un sistema y, como lo indican Almond y Powell, un sistema implica la interdependencia de sus partes constitutivas. A través de la Constitución se establecen los principios organizadores del sistema político, tanto en lo que hace al sistema de derechos como a la organización del Estado. Como afirman Félix Loñ y Augusto Morello en "Lecturas de la Constitución", cada una de las partes de un sistema cumple respecto de las demás que la componen una "función", es decir, cada una realiza una contribución al ajuste o mantenimiento del equilibrio dinámico del sistema. Esta es la razón por la que, al remitir a la Legislatura, el 28 de mayo de 1986, el proyecto de ley que declaraba la necesidad de reformar en el todo la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo expresaba en su nota que "ello permitirá, desde un punto de vista técnico formal, un



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

ordenamiento coherente y armonioso de su texto, evitando los vacíos y las contradicciones que muchas veces se producen cuando se introducen reformas parciales al articulado". El criterio fue receptado por los legisladores y se concretó en la Ley 2087.

Desde ya, no es solo un punto de vista técnico formal el que impulsa la decisión de encarar una reforma total. También lo es la determinación de posibilitar la confrontación y discusión de proyectos y de lograr la legitimación por convergencia. El Poder Legislativo, en ejercicio de su actividad preconstituyente, considera necesaria la revisión total de la norma más alta del derecho provincial, su adecuación a normas superiores de derecho y a conductas de reparto que revistan ejemplaridad, pero declina su facultad de imponer al Poder Constituyente condicionamientos mayores. No pone cerrojos a ningún tema y la reforma solo está condicionada por la finalidad de democratizar el sistema político, fortalecer el equilibrio de los poderes, asegurar mejores mecanismos de control democrático, ampliar los canales de participación ciudadana y jerarquizar la base de derechos.

La fecha en la que se convoca a elecciones es producto de la reflexión. Es prudente alejar la reforma de la actual coyuntura. Debemos procurar no contaminarla con lo inmediato. Es necesario madurar el proceso preconstituyente. Darle una perspectiva de futuro, distanciar la reforma del presente, es mayor garantía de la organización de las instituciones bajo el sistema republicano que prescribe el artículo primero de la Constitución Provincial.

Autores: Adrián Casadei; Adriana Gutiérrez; Nelly Meana; Daniel Sartor; Iván Lazzeri; Adrian Torres; Gabriela Buyayisqui; Rodolfo Lauriente; Carlos Sánchez; Graciela Grill; Jorge Pascual; Fabián Gatti; Beatriz Manso; Marta Remidan; Nelson Daniel Cortes; Inés Lazzarini y Claudio Juan Javier Lueiro

Por ello:

Autores: Adrián Casadei, Adriana Gutiérrez, Nelly Meana, Daniel Sartor, Ivan Lazzari, Adrián Torres, Gabriela Buyayisqui, Rodolfo Lauriente, Carlos Sánchez, Graciela Grill, Jorge Pascual, Fabián Gatti, Beatriz Manso, Marta Ramidan, Claudio Lueiro, Nelson Daniel Cortes, Inés Lazzarini.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1°.- Declarar necesaria la reforma en el todo de la Constitución de la Provincia de Río Negro.

Artículo 2°.- Convocar a una Convención Constituyente que debatirá, considerará y en su caso sancionará la reforma, de acuerdo a lo establecido en la presente ley y a lo que disponen los artículos 112 a 118 de la Tercera Parte, Sección Primera, de la Constitución Provincial.

Artículo 3°.- La reforma tiene el siguiente sentido y finalidad:

- a) Adecuar la Constitución Provincial a la Constitución Nacional reformada en 1994 y a los Tratados Internacionales que incorpora con jerarquía constitucional el artículo 75 inciso 22) de la Constitución Provincial.
- b) Democratizar el sistema político; Evaluar la incorporación de pautas mínimas de los sistemas electorales que aseguren una representación legislativa equilibrada y mayorías especiales para la sanción de leyes electorales. Analizar el establecimiento de fueros parlamentarios y funcionales acordes con el ejercicio del cargo o función. Prohibir la simultaneidad de candidaturas. Establecer un sistema de incompatibilidades e inhabilidades que transparente el ejercicio de la ética pública.
- c) Fortalecer el equilibrio de poderes, revisando las atribuciones de cada uno de los Poderes del Estado.
- d) Reforzar los controles democráticos, asegurando la independencia de los Órganos de Control.
- e) Ampliar los canales de participación ciudadana.
- f) Ampliar la base de los derechos de tercera generación e introducir los derechos de cuarta generación.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 4°.- El acto comicial para la elección de los Convencionales se realizará a los treinta (30) días de las elecciones generales para la renovación de cargos provinciales. A tal efecto se considerara como fecha el domingo siguiente al cumplimiento de ese plazo.

Artículo 5°.- El Poder Ejecutivo convocará a comicios para la elección de Convencionales Constituyentes. El proceso electoral se regirá por la ley O n° 2431.

Artículo 6°.- La primera reunión se realizará en la ciudad de Viedma.

Artículo 7°.- Los Convencionales percibirán la misma retribución que corresponde a los Legisladores Provinciales, la que no podrá acumularse a cualquier otra que perciban del erario público nacional, provincial o municipal, electivo o no.

Artículo 8°.- La Convención funcionará provisoriamente con el Reglamento Interno de la Legislatura Provincial, hasta que sancione el propio.

Artículo 9°.- Los muebles y útiles que adquiriera La Convención Constituyente en el cumplimiento estricto de su mandato, al finalizar el mismo, pasarán al dominio de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. La Legislatura será también depositaria definitiva de todos los antecedentes, documentos y Diarios de Sesiones que produjera la Convención.

Artículo 10.- La Constitución reformada será jurada obligatoriamente, en un plazo no mayor de treinta (30) días desde su publicación, por los magistrados, funcionarios y agentes públicos de todos los Poderes. La Convención dispondrá las fórmulas de juramento.

Artículo 11.- Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley se imputarán al Presupuesto General de Gastos correspondientes al Ejercicio 2011.

Artículo 12.- De forma.