



EL DERECHO

Diario de Doctrina y Jurisprudencia

Director:

Carlos Raúl Sanz

Consejo de Redacción:

José María Medrano

Fernando M. Bosch

Guillermo Yacobucci

Julio Conte-Grand

CONSTITUCIONAL

SERIE ESPECIAL

Adhesión al XVIII ENCUENTRO ARGENTINO DE PROFESORES DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Sobre censura e *impeachment*: una cuestión recurrente

por MARIO D. SERRAFERO (*)

Sumario: EL VOTO DE CENSURA CONSTRUCTIVO. ALEMANIA. – OTRO CASO DE CENSURA RESTRICTIVA: ESPAÑA. – VOTO DE CENSURA EN FRANCIA. – VOTO DE CENSURA EN ITALIA. – ¿Y GRAN BRETAÑA? – LA CENSURA EN LA ARGENTINA (Y EN LOS PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS). – RÉGIMEN DE CENSURA EN LOS PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS. – LA EXPERIENCIA REGIONAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA. – UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS CAMBIOS Y LAS POSICIONES TEÓRICAS.

En las discusiones académicas sobre los problemas del sistema presidencial en la región latinoamericana se señaló, recurrentemente, la rigidez del mandato presidencial y su dificultad para encarar crisis políticas graves, con el riesgo del golpe de Estado y el consecuente régimen militar. Como modelo alternativo se ofreció al parlamentarismo que tendría un instrumento eficaz para superar las referidas crisis⁽¹⁾: el voto de censura.

En estas páginas, se refiere el papel que ha tenido la censura en algunos ordenamientos parlamentarios de la segunda posguerra en determinados países europeos tomados frecuentemente como modelos. Asimismo, se realiza

una valoración crítica acerca de la censura introducida tras la reforma constitucional de 1994 y se agrega una somera referencia a las censuras parlamentarias existentes en los regímenes latinoamericanos. Por último, se incluye una importante novedad que han traído los regímenes presidenciales en los noventa: la utilización del procedimiento de *impeachment* o juicio político.

La pregunta que se plantea al final es acerca de las supuestas ventajas del sistema parlamentario sobre la base del mecanismo de censura como argumento para una supuesta reforma o reemplazo del sistema presidencial.

El voto de censura constructivo. Alemania

La Alemania occidental de la segunda posguerra tuvo su matriz institucional en la Ley Federal de Bonn, de 1949. El mismo texto continuó rigiendo la vida del país unificado con posterioridad al Tratado de Unificación suscripto por la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana. Se adoptó una República parlamentaria, con un presidente y un canciller, la Cámara Baja del Parlamento –*Bundestag* o Dieta Federal– y el *Bundesrat* o Consejo Federal, donde se encuentran representados los gobiernos de los “landers”. Y, como todo régimen parlamentario, el gobierno encarnado en la figura del Canciller depende de la confianza del Parlamento.

La Ley Federal de Bonn introdujo una novedad respecto de la conocida censura parlamentaria. El llamado voto de censura constructivo limita sensiblemente la facultad del Parlamento de derribar los gobiernos. En Alemania, la iniciativa para presentar una moción de censura constructiva pertenece al *Bundestag* y requiere una cuarta parte de

AUTORIDADES

DIRECTOR:

EUGENIO LUIS PALAZZO

CONSEJO ASESOR:

ALBERTO B. BIANCHI

CARLOS MARÍA BIDEGAIN

PEDRO J. FRÍAS

NORBERTO PADILLA

MIGUEL M. PADILLA

ASISTENTES DE REDACCIÓN:

MARTA SUSANA MAFFEI

MARÍA CECILIA RECALDE

sus miembros, al igual que la designación del nuevo canciller. Las dos medidas –la pérdida de confianza al gobierno y la designación de otro en su reemplazo– van unidas, son indivisibles incluso en la votación. Cuando el *Bundestag* vota por mayoría de sus miembros al nuevo canciller propuesto, el presidente federal releve de sus funciones al canciller censurado y nombra al electo⁽²⁾.

El art. 67 de la Ley Federal de Bonn dice: “1 El *Bundestag* sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido. 2 Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas”.

En cuanto a la aplicación del instituto, en 1972, cuando gobernaba la coalición socialdemócrata-liberal, la Unión Cristiano Demócrata (CDU) intentó el desplazamiento del canciller Willy Brandt. El candidato propuesto fue Rainer Barzel, quien recibió dos votos menos para reemplazar al gobierno de Brandt. Fue en 1982 cuando por primera vez

(2) Ver SÁNCHEZ GONZÁLEZ, SANTIAGO y MELLADO PRADO, PILAR, *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ramón Areces, 1992, págs. 143 y 144.

(*) Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UADE. Investigador del CONICET.

(1) El profesor JUAN LINZ lideró, desde mediados de los ochenta, el cuestionamiento al presidencialismo. Véase *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, en LINZ, JUAN y VALENZUELA, A. (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2, The John Hopkins University Press, 1994, en versión al español puede verse LINZ, JUAN, *Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?*, en LINZ, JUAN y VALENZUELA, ARTURO (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1 Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, págs. 25-143.

CONTENIDO

DOCTRINA

Sobre censura e <i>impeachment</i> : una cuestión recurrente, por Mario D. Serrafero.....	1
Reforma de la Constitución de Entre Ríos, por Norberto Ramón Marani.....	3
La primera constitución de Córdoba: el reglamento de 1821, por Jorge Horacio Gentile.....	7
La nueva Constitución de la provincia de Corrientes, por Carlos M. Vargas Gómez.....	9
HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES: Las constituciones riojanas, sus reformas y enmiendas, por Enrique Alberto Stoller.....	11
El desarrollo del sistema constitucional francés y su relación con las normas del Derecho Internacional, por Raúl Guerrero (Continuación del diario de Serie Especial Constitucional del 9 de agosto de 2007).....	18

JURISPRUDENCIA

CORTE SUPREMA

Recurso Extraordinario: Imprudencia: decisión en materia de juicio político en la esfera provincial; lesión al debido proceso; falta de demostración (CS, abril 17-2007).....	19
Competencia: Fuero contencioso administrativo federal: demanda de daños y perjuicios contra los entes reguladores de los servicios públicos de gas y electricidad (CS, junio 12-2007).....	20

DERECHO PARLAMENTARIO

Caducidad de asuntos parlamentarios. Parte general (primera entrega), por Fermín Pedro Ubertone.....	21
--	----

DERECHO COMPARADO

NOVEDADES DE DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

El proceso electoral en Turquía, por Teresa Dolores Silva.....	22
--	----

NOVEDADES DE DERECHO CONSTITUCIONAL PROVINCIAL

Producidas en la región norpatagónica, por Armando Mario Márquez.....	24
---	----

NOTICIAS

.....	24
-------	----

innegable es que los legisladores no tenían muy en claro qué es lo que precisamente querían reformar, no obstante los antecedentes de muy pocos años atrás, presentaron como proyectos de reforma parcial o total. Fue necesario un despliegue de actividad para lograr esta segunda ley, incluso con algunos sectores que consideraron un procedimiento desmedido con un costo financiero y de tiempo muy superior al calculado en la primera ley para ampliar en aspectos que si bien eran interesantes, no tenían suficiente entidad para concretarlos. De todas maneras, la reforma siguió el cauce normal y en este aspecto se concretó.

3) La corrección

El antiguo refrán dice "no hay dos sin tres" y la sabiduría popular una vez más tiene razón. Desde el año 2001, prácticamente, comenzó el proceso constitucional de la nueva Constitución correntina; cuyas contingencias fueron producidas en dos gobiernos constitucionales y recién concretadas en junio de 2007; fue necesaria la sanción de dos leyes originadas en el poder preconstituyente, en medio de presiones y ciertos riesgos institucionales; y, finalmente, sancionada y luego publicada en el Boletín Oficial

el 10 y 13 de junio de 2007. Y, sin embargo, todavía no sabemos cuál es su texto.

¿Qué pasó? Nada más y nada menos que la publicación en el Boletín Oficial no es correcta. Fueron detectados varios errores de lo que se aprobó en la convención.

Debió funcionar la cláusula vigesimosexta de las Disposiciones Transitorias que tiene un plazo de treinta (30) días corridos de publicada la Constitución y por una comisión especial que tiene que resolver las erratas que sean claramente materiales. La misma fue publicada en la fecha indicada, esto es, 13 de junio de 2007, y al momento en que escribo estas líneas, ha transcurrido con exceso el plazo mencionado y la Comisión no ha cumplido con su misión. Esto es, que actualmente no sabemos qué ocurrirá con las erratas que mantiene la Constitución publicada y que no coincide con las actas firmadas en la Convención, en cuyo contenido algunas pueden ser menores y otras no, especialmente, la errata del art. 210 que tiene connotaciones económicas financieras de enorme volumen y que es necesario corregirla urgentemente, máxime habiendo ya actuado la mencionada Comisión, pero sin llegar a concretar su tarea específica. Estos datos son más que suficientes para

advertir que, en realidad, todo este proceso, largo en el tiempo e insólito en su proceso, no ha terminado todavía.

La prensa local ya ha manifestado su preocupación y el suscrito, en reciente colaboración periodística, ha dicho que la Comisión Especial, al no cumplir con el plazo establecido, ha caducado sin posibilidad alguna de recuperar el plazo transcurrido toda vez que ella no tiene atribución alguna para modificar o prorrogar el mismo. Que ante esta situación debe intervenir, necesaria y urgentemente, el Poder Judicial de la Provincia, único poder del Estado que por su propia naturaleza tiene sobradas facultades jurídicas e institucionales para resolver este entuerto con toda legitimidad. Y lo que efectivamente puede decidir la Comisión es denunciar ante las autoridades competentes la investigación de este anómalo suceso, en salvaguarda del honor de los funcionarios del Boletín Oficial, preservando su prestigio y la certeza de sus publicaciones.

Hasta la fecha no hay decisión de ninguna naturaleza.

VOCES: CONSTITUCIONES PROVINCIALES - PROVINCIAS - DERECHOS HUMANOS - MUNICIPALIDADES - CONSTITUCIÓN NACIONAL

HISTORIA DE LAS
CONSTITUCIONES
PROVINCIALES

Las constituciones riojanas, sus reformas y enmiendas

por ENRIQUE ALBERTO STOLLER

Sumario: I. BREVE SÍNTESIS HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA RIOJA. - II. INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL RIOJANO. - III. LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1855. - IV. LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1865. - V. LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE (1886) 1909. - VI. LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1933. - VII. LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1949. - VIII. LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1986. - IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROVINCIAL DE 1998. - X. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2002. - XI. LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL -EN TRÁMITE- DE 2007. - XII. CONCLUSIONES.

I Breve síntesis histórico-institucional de La Rioja

Don Juan Ramírez de Velazco funda, el 20 de mayo de 1591, una ciudad a la que llamó "Todos los Santos de la Nueva Rioja", ubicada al pie del cerro que hoy lleva su nombre, el "Velazco", en la cordillera preandina. Formó parte de la provincia del Tucumán, dependiendo del Virreinato del Perú, hasta 1776, cuando se crea el Virreinato del Río de la Plata, y en 1782, por Real Ordenanza de Intendentes, pasa a integrar la Intendencia de Córdoba del Tucumán.

Ocurridos los sucesos de mayo de 1810, y adhiriendo cautelosamente a la Junta de Buenos Aires, La Rioja eligió, el 29 de agosto, como diputado para representarla a Don Francisco Antonio Ortiz de Ocampo, quien ya había sido designado como jefe de la fuerza expedicionaria al Alto Perú y posteriormente se convertirá en el primer General de la Nación.

Constituida la Junta Subalterna, en cumplimiento del Reglamento del 10 de febrero de 1811, será presidida por el mismo Ortiz de Ocampo, acompañado por los hijos de dos conspicuas familias riojanas, Francisco Javier Brizuela y Doria e Inocencio Gordillo. En 1813, La Rioja enviará como diputado a la Asamblea a José de Ugarteche, quien será reemplazado por el Pbro. Dr. Pedro Ignacio de Castro Barros.

En 1815, al proclamar el cabildo cordobés el derecho a su propio gobierno, el cabildo riojano, en asamblea durante los días 24 y 26 de mayo de 1815, resolvió declarar su separación de Córdoba, que poco duró debido a un motín común en la época, pudiéndose observar que los objetivos de la Revolución de Mayo se habían diluido en internas políticas y luchas por el poder. Reincorporándose La Rioja a su original dependencia cordobesa en abril de 1816, fue invitada por el gobernador Juan Bautista Bustos a designar diputado al congreso que debía producir la organización política nacional, designándose a Pedro Ignacio de Castro Barros como diputado al Congreso de Tucumán. A pesar de los esfuerzos de las clases ilustradas, el país marchaba hacia el federalismo, y las aspiraciones localistas impedidas de obtener una satisfacción dentro de la ley, recurrieron a la violencia, y los movimientos populares reemplazaron los actos de gobierno como instrumento creador

de nuevas provincias. Este primer movimiento separatista designa como gobernador a Ramón de Brizuela y Doria.

Poco duraría el nuevo gobierno; las familias enemigas, los Ocampo y los Villafañe, con la ayuda de algún otro militar -el capitán José Caparrós, enviado por el director supremo para reclutar tropas-, se sublevan y producen la caída del gobierno riojano, proclamando el regreso de La Rioja a su antigua dependencia de Córdoba.

El Congreso de Tucumán estaba reunido y en su seno brillaba la figura del Pbro. Dr. Castro Barros. El comportamiento anárquico de los revolucionarios riojanos obtuvo el voto unánime y crítico de los congresales quienes designaron al teniente coronel Alejandro Heredia, en carácter de comisionado, quien debió reponer a Brizuela y Doria en el gobierno, pero después de una serie de idas y venidas y más discusiones e internas políticas, especialmente por el gobierno de la provincia de Córdoba, el Congreso dispuso restituir el 15 de diciembre de 1817 a La Rioja a su antigua dependencia cordobesa.

El General Don José de San Martín, que preparaba en Mendoza su campaña libertadora a Chile, concibió en sus planes estratégicos una expedición auxiliar desde La Rioja, y para asegurarse sus previsiones promovió la designación de Benito Martínez como teniente gobernador, quien sucedió a Brizuela y Doria. Nicolás Dávila, comandante de Famatina, tuvo a su cargo reunir dos escuadrones de milicias que estaban dirigidos por lo más granado de las familias riojanas, todos capitanes de distintas guerras que aportaron sus animales, armas y hombres para la empresa. San Martín designó como jefe de la expedición al teniente coronel Francisco Zelada. La columna partió desde Guandacol el 22 de enero de 1817, cruzó la cordillera por la Quebrada del Zapallar y el 12 de febrero la vanguardia conducida por Nicolás Dávila ocupaba la ciudad de Copiapó, hecho que coincidió con la memorable batalla de Chacabuco.

El 24 de mayo de 1818, Pueyrredón designó al coronel Miguel Barrenechea -quien un año antes había llegado a La Rioja para efectuar un estudio de las minas del Famatina- como teniente subordinado del nuevo gobernador intendente de Córdoba, para la administración de La Rioja y en mayo de 1819 recibió la Constitución recientemente aprobada por el Congreso, y se dispuso a hacerla jurar por las autoridades y el pueblo. El día 25 la juraron, entre otros, Juan Facundo Quiroga, que en esa época era el comandante y defensor de los intereses de los llanos riojanos, la campaña pastoril, de donde era nativo y cuyo padre tenía allí sus propiedades; pero muy pronto, cuando fue conocido -realmente- el texto constitucional unitario, se produce, en todas las provincias, una grave crisis que destruye al Directorio y deja libradas a las provincias a su propia suerte; el exceso de centralismo tornaba halagüeña la idea de federalismo que comenzaba a gestarse.

El gobernador de Córdoba trató de mantener a La Rioja bajo su jurisdicción, para lo cual convocó a elecciones de constituyentes, pero el movimiento separatista estaba en

marcha y el 1º de marzo de 1820, efectuadas las elecciones, resultó "sin discrepancia de un solo sufragio, uniformemente declarada la independencia provincial (...) bajo la forma federal proclamada por los demás pueblos hermanos", siendo electo el mismo día como primer gobernador el Gral. Francisco Ortiz de Ocampo, el mismo que en 1810 había sido elegido diputado ante la Primera Junta.

La declaración de autonomía fue un signo de los tiempos; ese mismo año también la declararon Santiago del Estero, San Juan y San Luis. Todos se consideraban estados soberanos, con voz y voto para decidir la construcción y destino de la Nación. Se iniciaba así una época de anarquía que sólo se iría encausando tras la estructuración de una serie de tratados y pactos interestadales o federales que desembocarían en una organización constitucional a la que sólo se arribará -después de muchas luchas y sangre derramada- en 1853 y cuyo proceso concluirá en 1860⁽¹⁾.

II Introducción al desarrollo del Derecho Constitucional riojano

Acometer el estudio del Derecho Constitucional Provincial es asomarse a la estructura misma de nuestro régimen político desde el punto de vista formal del Estado consagrado en el art. 1º de la Ley Fundamental de la Nación. Es referirse a la organización descentralizada con base territorial, como una forma de división del poder, que va más allá de la forma de gobierno republicana.

Nos enrolamos en este punto en el criterio que enseñaba el querido maestro y amigo, al que homenajeamos, el Dr. Ricardo Mercado Luna, cuando planteaba la cuestión de la existencia de un Derecho Constitucional Provincial, y decía: "Es bien sabido que la voluntad enderezada a dictar nuestro máximo estatuto vino de las provincias. Ellas fueron quienes se despojaron de los mejores y más vigorosos galos del poder constituyente para injertarlos en el naciente árbol de la Constitución nacional"⁽²⁾.

"Dicho de otra manera: la Constitución Nacional ha recogido las cuotas de voluntad constituyente cedidas por los pueblos de las provincias. Y bien en claro ha quedado que los poderes no delegados, han florecido en las comunidades locales (y puso llave de indestructibilidad en la consagración de las facultades compartidas). Pues entonces, ¿por qué la Nación ha tomado para sí la denominación de Derecho Constitucional, mientras que las provincias deben recurrir al genérico, difuso y a veces confuso apelativo de Derecho Público Provincial?⁽³⁾

Veremos, entonces, de qué manera La Rioja participó del concierto de las Provincias que integraron la Confederación Argentina, cómo colaboró en los cambios y cuáles fueron sus aportes a ese proyecto nacional, mientras germinaba la semilla del federalismo.

(1) Vide: SAN MARTINO DE DROMI, MARÍA LAURA, *Documentos Constitucionales Argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994; BAZÁN, ARMANDO R., *Historia de La Rioja*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1991; LUNA, FÉLIX, *Temas de historia colonial de La Rioja*, Nexo comunicación, L.R., 2004; OLIVERA, JULIO C., *La autonomía de La Rioja*, Diario El Independiente, L.R., marzo/2005.

(2) MERCADO LUNA, RICARDO, *Derecho Constitucional Provincial*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2000, pág. 15.

(3) *Ibid.*

En el empeño de sancionar un Derecho Constitucional Provincial que normara el comportamiento de gobernantes y estableciera las garantías y derechos de los ciudadanos, las provincias, a medida que iban naciendo —precediendo el surgimiento del Estado Nacional que recién lo haría en 1853—, fueron dictando sus respectivos ordenamientos constitucionales: Santa Fe en 1819, Córdoba en 1921, Catamarca en 1823, Corrientes en 1824.

Las luchas intestinas y las del resto de las provincias buscando el camino de la unión nacional hicieron que La Rioja quedara atrasada en conformar su estatuto constitucional.

En definitiva, a lo largo de su historia, la provincia tuvo cinco constituciones históricas, y una con dos reformas, ya contemporánea a nosotros. Veamos: la Constitución Provincial, de 1855, la primera, que fue una copia de la de Mendoza; la Constitución Provincial de 1865, que fue una adecuación a la Constitución Nacional de 1853, con su Reforma de 1860; la Constitución Provincial de 1886, que tardó 22 años en ser sancionada, lográndolo recién en 1909, es la Constitución que llevó a la Provincia a la modernidad, llamada también Constitución de Joaquín V. González; la Constitución Provincial de 1933, la de los derechos civiles, fue la primera del país en reconocer el derecho al sufragio femenino; la Constitución Provincial de 1949, la Constitución Peronista, de la justicia social, que en 1956 fue derogada por el entonces Interventor representante de la autodenominada “revolución libertadora”, mediante decreto que declaró vigente la Constitución sancionada en 1909 con las reformas introducidas en 1933, y que rigió, salvo las etapas de los gobiernos *de facto* que asolaron nuestra historia, hasta 1986.

Contemporánea a nosotros es la Constitución Provincial de 1986, la del retorno a la democracia, de los derechos sociales y derechos humanos, y sus posteriores reformas de 1998 que, al igual que en el año 1865, fue una adecuación a la nueva Constitución Argentina reformada en 1994(4), y del año 2002, que apuntó a reducir la integración de los cuerpos colegiados y a mejorar las facultades y competencias de las distintas funciones que conforman el Estado riojano.

Se intentará sucintamente mostrar cada una de ellas, reflejar la riqueza de su proceso, el arco de derechos que se iba plasmando y cómo se formaba el Estado provincial, y de esa manera visualizar la génesis y el desarrollo del actual Derecho Constitucional provincial riojano.

III La Constitución provincial de 1855

La Constitución argentina, puesta en vigencia el 1º de mayo de 1853, preveía en su art. 5º la sanción de las constituciones provinciales bajo el sistema representativo y republicano. El Congreso Nacional, que sesionaba en la Ciudad de Paraná, a la sazón Capital de la Confederación Argentina, mediante ley del 29 de noviembre de 1854, reglamentó el cumplimiento de ese artículo, concediendo a las Provincias ocho meses para llevar a cabo la tarea, y prescribió que una vez sancionadas, debían ser remitidas a ese Cuerpo Nacional para su revisión antes de la publicación; ello tenía por fin que las constituciones no sólo estuvieran de acuerdo con la Constitución Nacional, “sino que debían evitar para adelante, los errores que el tiempo y la experiencia hubieran puesto de manifiesto en cada provincia”(5).

Correspondió al Gobernador Francisco Solano Gómez, que actuaba con el título de Gobernador y Capitán General, dictar el decreto de convocatoria a elección de constituyentes provinciales el 30 de enero de 1855. La Convención entró a deliberar el 19 de marzo de 1855, y concluyó en forma por demás expeditiva su labor, tanto que el 23 de marzo, cuatro días después, la había concluido. Esta inusitada celeridad señala que el texto del proyecto se encontraba redactado con antelación.

No fue obra original de los constituyentes, sino un traslado casi textual de la Constitución de Mendoza de 1854, que —al igual que la mayoría de las provincias de la época— adoptó como fuente el texto proyectado por Juan Bautista Alberdi.

La precede un Preámbulo por demás escueto, que actúa a modo de presentación del trabajo: “Nos los representan-

(4) STOLLER, ENRIQUE A., *Historia constitucional riojana. Las constituciones de la provincia y de cómo La Rioja se inserta política e institucionalmente en la Nación*, Córdoba, Francisco Ferreira, 2000.

(5) MERCADO LUNA, RICARDO, *Constituciones de la Provincia de La Rioja*, Universidad Provincial de La Rioja, 1986; en págs. 27 y 28, transcribe el texto completo de esa ley promulgada el 1º de diciembre de 1854 por Urquiza.

tes de la Provincia de La Rioja, reunidos en Convención Constituyente, en el nombre de Dios Todopoderoso ejerciendo la Soberanía provincial no delegada por la Constitución Federal expresamente a las autoridades nacionales, según lo declaran los artículos 5º, 101, 102 y 103, hemos acordado la siguiente Constitución”.

Era una constitución de apenas sesenta y cinco artículos(6), pero declaraba en su art. 1º que “la Provincia de La Rioja (...) es parte integrante de la República Argentina”; y en el art. 2º “confirma y ratifica el principio de gobierno republicano y representativo proclamado por la revolución americana y adoptado por la Constitución General de 1853”.

Siguiendo un criterio interesante, no declaraba ni enumeraba los derechos y garantías de que gozaban los ciudadanos, sino que directamente detallaba la organización del Estado provincial, y así en el Capítulo I, bajo el Título “Disposiciones Generales”, art. 3º, “confirma y ratifica las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional (...) adoptándolas por base de su derecho público”, la utilización de esa terminología es netamente alberdiana.

Establecía cada uno de los tres poderes: el Poder Legislativo, en el Capítulo II, “ejercido por una Cámara de Diputados, elegidos directa y popularmente por los Departamentos de la Provincia” (art. 13); se sentaba, así, el principio de unicameralidad que rige en la actualidad, y “se renovaba todos los años por mitad” (art. 14); le fijaba sus atribuciones (art. 19) y determinaba, en el art. 20, “qué facultades no podrá ejercer, por haber sido delegados por la Provincia al Congreso de la Confederación”, por ejemplo “no establecer aduanas provinciales, ni acuñar moneda, ni dictar los códigos comercial, penal y de minería, ni declarar la guerra a otra provincia argentina”, etcétera.

El Poder Judicial, en el Capítulo III, “ejercido por una Cámara de Justicia compuesta por tres jueces y un fiscal que residirá en la Capital y por los demás juzgados y magistrados inferiores establecidos por la ley” (art. 24); los miembros de la Cámara de Justicia eran inamovibles, mientras duraba su buen comportamiento, y eran designados por el Gobernador que lo hacía de una terna propuesta por el Consejo (art. 26); el Fiscal y los demás jueces y magistrados eran inamovibles durante el término legal de su nombramiento, que hacía el Gobernador (art. 27); los miembros del Poder Judicial, en caso de mala conducta, podían ser suspendidos por el Ejecutivo y sujetos inmediatamente a juicio ante la Cámara de Justicia aumentada en dos miembros especiales (art. 28), entendemos que serían representantes uno del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo, en el Capítulo IV, era ejercido por un Gobernador que debe su elección a la Legislatura Provincial (convertida en electores), por un Consejo de Gobierno y por uno o más Secretarios que el Gobernador elija según la ley (art. 34); duraba tres años en sus funciones (art. 35) y podía ser reelecto por una vez (art. 36); le fijaba sus atribuciones (art. 38), y fijaba como potestades ajenas al Gobernador todas las conferidas al Presidente de la Confederación y que hasta 1853 ejercía, por ejemplo, “no ejerce el derecho de patronato, ni concluye ni firma tratados extranjeros, ni concede grados militares, ni declara la guerra, ni suspende el ejercicio de la Constitución Nacional” (art. 39). El Capítulo V reglaba el Consejo y Secretaría de Gobierno Provincial; el Consejo de Gobierno estaba integrado por cinco personas, su presidente era el Gobernador, y lo integraban además el Secretario del Despacho, el Presidente de la Cámara de Justicia, un miembro del Cabildo y un ex Gobernador (art. 44).

El Capítulo VI determinaba el Poder Municipal y la Administración Departamental. El territorio de la Provincia se divide en Departamentos y los departamentos en Distritos (art. 51); en cada capital de Departamento se instalará un Cabildo, y le fijaba sus atribuciones (art. 52), que en realidad eran mayores que las que tienen los Concejos Deliberantes actualmente.

La cuestión que hacía a la Reforma Constitucional estaba comprendida en el Capítulo VII, y determinaba que no podía admitirse ninguna en el espacio de diez años (art. 54).

El Capítulo VIII fijaba una serie de Disposiciones Transitorias, y por último, el Capítulo IX, como Apéndice, llevaba el Título de Derecho Público Local, en el que desde los arts. 59 al 65 confirmaba y ratificaba para el territorio de La Rioja las garantías individuales contenidas en la Pri-

mera Parte de la Constitución General “...que se agregan por apéndice a la Constitución presente como parte del derecho público de La Rioja”.

Comentemos que revisado el texto por el Congreso Nacional —como lo establecía la Carta Magna— por ley nacional 37, sancionada el 25 de agosto de 1855, se aprobó la Constitución Provincial, exceptuándose: el art. 16º: “Son electores los ciudadanos de la provincia mayores de veinte años, los ciudadanos de otras provincias que hubieren residido en La Rioja, con ánimo de establecerse por dos años, y los extranjeros naturalizados, según el artículo de la Constitución que se ratifica por éste”. “Nadie puede ser elector sin el goce de una propiedad o profesión que dé una renta anual de doscientos pesos”; el inc. 15 del art. 19: “Fijar todos los años la fuerza militar para servicio de la Provincia que la Constitución general no atribuya al Congreso”; art. 38: “Promulga y sanciona en el territorio de la Provincia las leyes locales, oído el parecer de su consejo, y las leyes y decretos del gobierno general”; atribución 4ª del art. 38: “Es el jefe de las fuerzas militares de la provincia, con las limitaciones impuestas por la Constitución de la República”; art. 41: “El gobierno es responsable y puede ser acusado ante el Senado de la Confederación, por la legislatura de la Provincia, por los actos en que hubiese violado o dejado sin ejecución la Constitución y las leyes de la Provincia; por los crímenes de concusión, defraudación y tiranía y por la incuria culpable en ejercicio del celo que debe al adelanto provincial”, y el art. 70 que otorgaba al gobernador la facultad de declarar el estado de sitio en la provincia.

El texto así observado por el Congreso Nacional fue devuelto y considerado por la Convención Constituyente riojana en la sesión del 24 de noviembre de 1855, en la que procedió a aceptar las enmiendas. De inmediato, el Gobernador suscribió el decreto mandando observar la Constitución en todas sus partes y el acto de juramento se realizó el 23 de diciembre de 1855 en el atrio de la Iglesia Matriz.

En esa ocasión, quien pasaba a ser el primer gobernador constitucional de la provincia, Don Francisco Solano Gómez, destacó: “La poderosa influencia que ejercerá este código social en el mejoramiento progresivo de todos los ramos de la provincia...”.

IV La Constitución provincial de 1865

La aspiración de llevar adelante el cometido de reformar la Constitución provincial de 1855 estuvo fundada en mejorar y perfeccionar su contenido, aprovechando la Reforma de la Constitución Nacional de 1860.

Para La Rioja, el año 1860 había sido un año inestable y tumultuoso; la cuestión de la Convención Constituyente Nacional no interesaba mayormente en sus círculos políticos, demasiado preocupados por los comentarios diarios que el estado de convulsión les provocaba. La visión provinciana se quedaba en el tere y afloje entre el Gobernador Manuel Vicente Bustos y Ángel Vicente Peñaloza, el que desde la región de los llanos riojanos había constituido un verdadero Estado más fuerte que la misma provincia, llegando con frecuencia a la capital alarmantes rumores sobre la opinión que el caudillo tenía sobre la gestión del Gobernador.

Así, el Presidente Mitre vio la oportunidad para erradicar de raíz el movimiento federal. Todo terminó, ¿o empezó?, en la madrugada del 12 de noviembre de 1863 con la muerte del Chacho Peñaloza.

Triste panorama político y económico para el que debía lograrse un marco constitucional. La ley declarando necesaria la Reforma de la Constitución Provincial de 1855, que autorizaba su examen total, fue sancionada a fines de 1864. Su art. 1º establecía que “tal objetivo debía ejecutarse recién después del 23 de marzo de 1866, fecha en que se cumplía el plazo de diez años prohibitivos de toda modificación”, como lo había estipulado la misma Constitución Provincial vigente.

Encargaba además al Poder Ejecutivo convocar en tiempo la elección de Diputados “propietarios” y “doblantes”, que con arreglo a la Constitución de 1855 debía formar Asamblea Constituyente. Por lo demás, facultaba a ésta a hacer las reformas “en la forma y modo que creyese conveniente”(7).

Sancionada esta ley el 19 de diciembre de 1864, el entonces Gobernador Coronel Julio Campos expidió el de-

(6) MERCADO LUNA, RICARDO, *Constituciones de...*, cit., transcribe la versión de la Constitución Provincial de 1855, tomada del Registro Oficial (t. I, págs. 194 y sigs.), en págs. 33 a 46.

(7) Archivo Histórico Provincial. Ley del 13 de diciembre de 1864, Libro Copiador de la Cámara de Diputados del año 1864.

creto de convocatoria, y por uno posterior fijó fecha para la reunión de la Asamblea Constituyente, la que se instaló formalmente el 12 de marzo de 1865.

Aproximadamente veinte días después de haberse constituido, la Asamblea sancionó la nueva Carta el 2 de abril y fue jurada el 25 de mayo de 1865. En esa oportunidad, no fue revisada por el Congreso Nacional, como ocurrió con la anterior, porque la Constitución Nacional de 1860 había eliminado ese requisito.

Ese texto Constitucional ha sobrevivido —y en ello coinciden todos los historiadores riojanos— en una Recopilación de las Constituciones Provinciales, confeccionada por Pedro Scalabrini en el transcurso del año 1875, sobre originales facilitados por el Ministerio del Interior⁽⁸⁾.

Cuenta con un Preámbulo que sigue los criterios de la Constitución Nacional, intentando reflejar lo que entendemos como un criterio humanista y liberal: “NOS, los Representantes de la Provincia de La Rioja, reunidos en Convención especial con el objeto de reformar la Constitución de 1855, de organizar sus poderes públicos y consolidar las instituciones democráticas, de afianzar la justicia, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad a todos los habitantes de la Provincia y dignificar al hombre, e inspirarle el amor al trabajo; en uso de la soberanía provincial, e invocando la protección de Dios, fuente de toda razón, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Provincia de La Rioja”.

Está organizada en Capítulos. El I: Declaraciones, derechos y garantías; II: Poder Legislativo, y Atribuciones de la Legislatura; III: De la formación y sanción de las leyes; IV: Poder Ejecutivo; V: Atribuciones del Poder Ejecutivo; VI: De los Ministros Secretarios; VII: Poder Judicial; VIII: Del Cuerpo Municipal; IX: Reforma de la Constitución; y Disposiciones que se refieren al cumplimiento de la Constitución.

En cuanto a innovaciones importantes, podemos decir que se adecuó en su organización al Texto Nacional, y le asignó importancia a la libertad electoral (art. 9°): “Se prohíbe al Gobernador de la Provincia, y sus ministros, toda ingerencia directa o indirecta en las elecciones populares. Cualquier 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”; a la instrucción primaria (art. 10) “es obligación del Gobierno facilitar a todos los habitantes de la provincia la adquisición de la instrucción primaria, estableciendo el número conveniente de escuelas, en la ciudad y campaña”; y a la libertad de prensa (art. 13): “Todo individuo tiene derecho a censurar por la prensa la conducta oficial de los empleados públicos, y en las causas que se promovieran sobre estas publicaciones, se admitirá la prueba de los hechos”.

La Cámara de Representantes (diputados) continúa siendo unicameral, duraban tres años en sus funciones y podían ser reelectos; y las sesiones ordinarias se extendían desde el 1° de junio hasta el 30 de setiembre (art. 25), podía prorrogar sus sesiones, ser convocada a sesiones extraordinarias, o podía convocarse a extraordinarias por sí misma; gozaban de fueros, desde el día de su elección hasta su cese (art. 33); entre sus facultades, aproximadamente parecidas a las actuales, estaba, entre otras, además de dictar las leyes, “elegir Senadores para el Congreso Nacional a simple pluralidad de votos de los miembros presentes” (art. 37); reglar la división civil y judicial de la provincia (art. 40); organizar el régimen municipal (art. 41); calificar los casos en los que la utilidad pública hace necesaria expropiación (art. 43).

El Gobernador dura en su empleo el término de tres años y no puede ser reelegido sino con el intervalo de un período (art. 71); el Gobernador propietario será elegido por una Junta de Electores igual al duplo del total de los Diputados, los que serán electos directamente por el pueblo, según la ley de elecciones, dos meses antes de concluir el período gubernativo (art. 75).

El Poder Judicial estaba conformado igual que en la Constitución anterior, pero en ésta se determinaba que las designaciones eran temporarias, no gozaban de estabilidad: “Los miembros de la Cámara de Justicia, jueces de 1ª instancia y fiscales, duran tres años en el ejercicio de sus funciones (...) y podrán ser reelectos” (art. 103); aclara también una cuestión institucional: “La Cámara de Justicia, compuesta por tres jueces y un fiscal (art. 101), es Tribunal Su-

perior de la Provincia y en tal carácter ejerce una inspección de disciplina en todos los juzgados inferiores” (art. 105).

En la cuestión municipal, marca una innovación que ayuda a aclarar algunas dudas históricas, reemplazó la designación de “cabildo” por la de “municipalidad”: “En cada capital de Departamento se establecerá una Municipalidad” (art. 108).

Así como nació, silenciosa, y dejando pocos rastros, durante los veinte años que rigió fue una constitución casi desconocida y es como si hubiera pasado desapercibida su vigencia. Sus cláusulas no fueron discutidas, no fueron materia de reglamentación, ni de debates en la Legislatura, ni fue objeto de interpretaciones jurisprudenciales por parte de los Tribunales.

Se sucedieron varias intervenciones federales y quedó un saldo de veintiún gobernadores en el período que va de 1866 a 1886, año en que se declaró la necesidad de reformarla.

V La Constitución provincial de (1886) 1909

De esta Constitución, que fue la que rigió, a pesar de la reforma que veremos más adelante de 1933, hasta 1986, lo que más nos llama la atención es el tiempo que sesionó la Convención Constituyente. ¡Casi 22 años!: “...lo que hasta ahora se ha podido desentrañar, permite afirmar que no han sido causas de naturaleza política o institucionales las que demoraron el proceso de la Convención. Aunque parezca increíble, fueron el desinterés, la desidia y, en muchos casos, las ocurrencias pueriles de los convencionales, los que, a la postre, dieron por resultado más de dos décadas de vida anormal a este Cuerpo Deliberativo”⁽⁹⁾.

Bajo el segundo gobierno de Francisco Vicente Bustos, autoritario y arbitrario, pero de clara conciencia de que la cuestión constitucional no podía ser soslayada de su época⁽¹⁰⁾, se llevó a cabo su más trascendente iniciativa, la Reforma Constitucional de la Provincia.

El 23 de julio de 1886, a poco de asumir Bustos, la Cámara de Diputados sancionó una ley declarando la necesidad de la reforma e imponiendo al Poder Ejecutivo la obligación de convocar a elección de convencionales. Esta ley fue promulgada el 28 de julio de 1886 y ese mismo día Bustos dictó un decreto nombrando una Comisión “para estudiar con la detención debida las reformas necesarias...”.

Para integrar la Comisión que redactaría el anteproyecto de Constitución, Bustos nombró a los doctores Abel Bazán y Joaquín V. González, cuyo desempeño intelectual ya surgía con importancia. Bazán, hombre maduro, se había desempeñado durante dos períodos como Senador nacional, y en esa época ocupaba un asiento en la Corte Suprema de la Nación. González se insinuaba como el talento más robusto que había producido la Provincia. Empero, esta promisoriosa colaboración no pudo formalizarse. Bazán renunció al cargo y entonces el Gobierno nombró al Dr. Rafael Igarzábal. Esto ocurría el 7 de octubre de 1886 y hasta ese momento la Comisión no había podido reunirse. Pese al atraso inicial, la Comisión Redactora puso el Proyecto en manos del Ministro de Gobierno, Don Olímpides E. Pezreya, el 15 de febrero de 1887, dentro del plazo previsto.

El Proyecto estaba dividido en siete capítulos y contenía 140 artículos. Por su contenido, desbordaba el simple esquema de un proyecto de Constitución. Las ideas que habían precedido la labor de la Comisión estaban expuestas en una carta explicativa. En ella se decía que la primera cuestión que se habían propuesto sus miembros era si convenía encarar únicamente reformas parciales o hacer un proyecto enteramente nuevo, y que en la disyuntiva se habían inclinado por lo segundo “creyendo interpretar los adelantos y los deseos del pueblo de La Rioja”. Otra cuestión que se planteó fue acerca de la naturaleza de las instituciones que convenían a la provincia.

La expectativa creada en torno a esta iniciativa fue fraudada por la Convención Constituyente a causa de la increíble demora en cumplir su cometido, más de medio centenar de ciudadanos se sucedieron en las distintas representaciones políticas. Muchos fallecieron, otros tantos renunciaron.

En 1909, solamente cinco de los convencionales de 1887 estaban para firmarla. Otros los habían reemplazado. El Dr. Joaquín Víctor González, que renunció para ser Gobernador de la Provincia y luego partió a Buenos Aires co-

mo senador nacional, se había reincorporado como constituyente por el Departamento Chicleito.

Fue recién bajo el gobierno de Guillermo Dávila San Román que se logró que la Convención Constituyente, que venía sesionando desde ya hacía 22 años, aprobara la nueva Ley Fundamental, para lo cual debió convocar a elecciones en siete Departamentos para cubrir las vacantes.

Una vez reorganizada, la Convención nombró una Comisión encargada de producir despacho. El 1° de junio de 1909, se reunió nuevamente para oír al miembro informante, el Dr. Joaquín V. González, quien tesonadamente regresaba para no dejar inconcluso su trabajo, ayudando desde el intelecto y sus capacidades a que la Provincia que lo había visto nacer —y que tan mal lo había tratado cuando fue gobernador— ingresara de lleno al siglo XX, para lo cual hizo una extensa y docta exposición sobre los antecedentes elaborados a través del tiempo transcurrido.

Lo que sucedió este último año de la Convención, a pesar de no existir el menor rastro de la documentación oficial, podría explicarse con la incorporación de un nuevo proyecto de Joaquín V. González, distante considerablemente de su anterior, que obra publicado en el Tomo XXIII de sus *Obras Completas*⁽¹¹⁾; se aprobó el nuevo texto escrito en definitiva por él, y se le efectuó una sola modificación de importancia: se mantuvo la institución del vicegobernador, que el constitucionalista quería suprimir.

La nueva Constitución fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 22 de junio de 1909 y con ello la Provincia dio un paso decisivo en su progreso institucional, y el espíritu y la letra de Joaquín V. González trascendió la historia política e institucional provincial, vigente, todavía en muchas de las instituciones de la actual Constitución.

El texto se inicia con un Preámbulo por demás escueto. “NOS, los representantes del pueblo de La Rioja, reunidos en Convención Constituyente con el objeto de reformar la Constitución del año 1855, invocando la protección de Dios, sancionamos la presente Constitución”⁽¹²⁾. Tal vez, esa síntesis evitó colisionar y extenderse en una historia de contradicciones que para el bien de la provincia debía ser superada.

La distribución de su contenido se hizo a través de dos Partes y diez Capítulos: la Primera Parte abarca los Capítulos I, Declaraciones, derechos y garantías (en las que no sólo se repetían las de la Constitución Nacional —de la época—, sino que se las amplió) y II, El régimen electoral; la Segunda Parte contiene los Capítulos III, Poder Legislativo (al que se mantuvo unicameral); IV, Poder Ejecutivo, y V, Poder Judicial; agrega un Capítulo VI: Juicio político (que es una innovación); el Capítulo VII: destinado a la Educación Común; el Capítulo VIII: Régimen Municipal; IX: Reforma de la Constitución; y X: Disposiciones Transitorias.

“La Provincia, dividida en Departamentos, organiza su gobierno bajo la forma representativa, republicana y lo constituye en tres poderes independientes ente sí, pero coordinados...” (art. 2°). “Todo el poder público emana del pueblo (...) el pueblo no delibera sino el día de las elecciones, y solo por medio de sus representantes (...) ni gobierna sino por intermedio de los tres poderes públicos provinciales y municipales...” (art. 3°). “Es deber del gobierno proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia, fomentando la moral, el trabajo, la industria y el comercio, por la libertad, el orden y la seguridad. Es también su deber proteger la inmigración, la colonización, la construcción de ferrocarriles, telégrafos, caminos públicos, canales u otros medios de irrigación, la importación de capitales, la introducción y establecimiento de nuevas industrias y fuentes productivas de la riqueza pública, la exploración del territorio y la asociación de los particulares por medio de leyes protectoras y por la concesión de toda clase de facilidades, abreviación de los trámites y procedimientos y todo lo que esté constitucionalmente dentro de la órbita del gobierno provincial” (art. 18).

En esta Constitución aparece institucionalmente la figura del Vicegobernador (art. 56): “El Poder Ejecutivo Provincial será ejercido por un Gobernador o, en su defecto, por un

(11) MERCADO LUNA, RICARDO, *Constituciones de la provincia de La Rioja*, en pág. 19, explica: “Es un error muy generalizado en nuestros Tribunales y foro, aludir como proyecto directo e inmediato de la Constitución de 1909, al que aparece en el t. II de las “Obras Completas” de González. No es así. Éste sirvió de fuente, pero el verdadero proyecto sobre el que se registró la votación final y correcta que nos dio la Constitución actualmente vigente (se refiere a la de 1909, con las reformas parciales de 1933, antes de la reforma de 1986) es el segundo que aparece sin notas explicativas en el t. XXIII.

(12) MERCADO LUNA, RICARDO, ob. cit., transcribe la Constitución de 1909, en págs. 73 a 109.

(9) MERCADO LUNA, RICARDO, *Manual de Historia de las instituciones políticas y jurídicas de La Rioja*, pág. 173

(10) MERCADO LUNA, RICARDO, *Solitarias Historias del Siglo que nos deja*, La Rioja, Canguro, 1998, pág. 15.

Vicegobernador electos conforme a esta Constitución" (art. 66); el mandato de Diputados, Gobernador y Vicegobernador se determinó en tres años, pero los primeros podían ser reelegidos indefinidamente, en cambio, los segundos podían serlo con intervalo de un período (arts. 53 y 68).

"El Poder Judicial de la Provincia será ejercido por un Superior Tribunal de Justicia compuesto por tres jueces que la ley podrá aumentar hasta cinco" (art. 96). "Los jueces del Superior Tribunal de Justicia y Fiscal del mismo, serán nombrados por un período de seis años, y los demás funcionarios por cuatro (...) Todos son reelegibles indefinidamente hasta los setenta años" (art. 98).

El texto que regula el juicio político es el germen sustancial del actual, pero se sustentaba ante el Colegio Electoral, que era una institución distinta de la legislatura, que acusaba: "La acusación de los funcionarios sujetos a juicio político será formulada ante la Legislatura por cualquiera de sus miembros o por cualquier particular" (art. 110). "La legislatura decidirá por votación nominal y a simple mayoría de votos, si los cargos que aquella contiene, importan faltas o delitos que den lugar a juicio político (...) si la decisión es en sentido afirmativo la acusación pasará a la comisión -de investigación-" (art. 112). "Dicha comisión tendrá por objetivo investigar la verdad de los hechos en que se funde la acusación, teniendo para ese efecto las más amplias facultades" (art. 113). "El acusado tiene derecho a ser oído por la Comisión, de interpellar por su intermedio a los testigos y de presentar los documentos de descargo que tuviese" (art. 114), pero tenía una garantía con la que hoy no se cuenta: "Admitida la acusación por la Cámara de Diputados, ésta nombrará de su seno una Comisión Acusadora ante el Colegio Electoral que será convocado dentro de las veinticuatro horas siguientes por el Presidente de la Cámara..." (art. 118). "Ante el tribunal, los términos serán fijos y perentorios, y el proceso verbal, y la sentencia por votación nominal (...) 4º: se garantiza en este juicio la libre defensa y la libre representación" (art. 120). "Ningún acusado podrá ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de miembros presentes. La votación será nominal. Declarado absuelto, el acusado quedará *ipso facto* restablecido en la posesión del empleo. Declarado culpable queda *ipso facto* separado y se elegirá otro" (art. 123). Desapareció institucionalmente el Colegio Electoral para la elección del gobernador y vice -en la constitución de 1933-, también desaparecerá como tribunal del juicio político y aquel juzgamiento quedará en manos de la Cámara de Diputados dividida en dos salas: una acusadora y una de sentencia, con lo cual se habría dejado a los legisladores la potestad política de designar y de remover jueces y -desaparecido el espíritu republicano de Joaquín V. González de la letra constitucional- permitiría el sometimiento político de un poder sobre otro.

El Régimen Municipal en la Constitución de 1909 obliga a efectuar un breve comentario: dividió los municipios, que ya eran departamentales, en dos categorías: de "Concejo" y de "Comisión" (art. 133). Los primeros se componían de ocho miembros, que actuaban como Cuerpo Deliberante, elegido por el pueblo del Departamento, y un Intendente designado por el Poder Ejecutivo (art. 134); las segundas tenían cinco miembros, elegidos por los vecinos, uno de los cuales actuaba como Presidente, y duraban dos años en el ejercicio de sus funciones (art. 135). Únicamente los departamentos Capital y Chilecito eran administrados como Municipalidades de Concejo, los demás Departamentos provinciales quedaban comprendidos en Municipalidades de Comisión (art. 133).

De esta manera, la provincia dio un paso decisivo en su progreso institucional, intentando encolumnarse con la Nación en un gobierno de orden y progreso.

VI La Constitución provincial de 1933

Hay dos formas de cambio vital histórico, según enseñaba ORTEGA: "Cuando cambia algo en nuestro mundo y cuando cambia el mundo". Si sucede esto, hay crisis histórica. Es decir, las generaciones que conviven sienten que se quedan sin las convicciones del pasado, que es como decir: sin mundo.

A los argentinos y a casi todos los que vivieron la "feliz década del 20" (como se decía entonces) les estaba por pasar eso. La Argentina que sigue a la década del 20 será una Argentina crítica. Para muchos, la década del 30 será la "década infame", según la expresión que hizo época.

El ingeniero Carlos A. Vallejo, que gobernó el período completo (1932-1935), promovió la Reforma de la Consti-

tución de 1909. En el contexto histórico analizado, una reforma constitucional en la provincia perseguía la legitimación de un sistema personalista y centralista, que se había alzado contra la Constitución Nacional, y se "disfrazaba" de democrático para mantener un gobierno conformado por la oligarquía argentina, en nuestro caso, la provincial, que no podía permitir la continuidad de gobiernos populares.

La ley 533, del 12 de agosto de 1932, declaró la necesidad de reforma parcial y enmienda de la Constitución, y el 5 de octubre de 1932, por decreto 3069, el Gobernador Vallejo convocaba a elecciones para el día 20 de noviembre del mismo año.

Por el número total, la Convención debería haber estado compuesta por treinta y seis diputados. Pero de acuerdo con los decretos 3120 y 3123 del 2 de diciembre de 1932 se anularon los votos de varias mesas y circuitos en varios departamentos provinciales. En los que debió convocarse a una nueva elección para el 11 de diciembre de ese año. En definitiva, solo estuvieron presentes en su redacción y debate, y la firmaron veintiséis diputados de los que se había convocado oportunamente para las elecciones.

Esta reforma constitucional se caracterizó por el acrecimiento del poder político -como instrumento de hegemonía- en manos de los poderes ejecutivo y legislativo, mantuvo el Preámbulo de la Constitución de 1909, y llevó a cabo las siguientes modificaciones: amplió la duración de los mandatos de los legisladores a cuatro años, estableciéndose la renovación legislativa por mitad cada dos años; amplió también a cuatro años la duración del mandato del gobernador y vice, estableciendo para ellos la elección directa; amplió los requisitos para ser miembros del Tribunal Superior, exigiendo cuatro años de ejercicio profesional de abogado y dos años para los jueces, estableciendo un período transitorio de dos años inamovibles en oportunidad de ser designados y para el caso de ser reelectos inamovilidad "a perpetuidad"; suprimió el tribunal electoral y dividió la legislatura en dos salas, funcionando una como acusadora y la otra como tribunal, ambas debían estar integradas por tres abogados de la matrícula; también se estableció la elección directa de los intendentes de la capital de La Rioja y de Chilecito, y el sufragio femenino en las elecciones comunales.

Con respecto al voto femenino, que nos parece un tema de trascendental importancia, el Poder Ejecutivo lo había fundamentado en que "la negativa del voto de la mujer, si bien pudo ser justificada en los tiempos de la organización nacional y aún después, hoy ya en plena evolución jurídica institucional, no puede ser mantenida". Las discusiones en el seno de la Convención revelaron que no todos los convencionales estaban de acuerdo. La mayoría se adhirió finalmente al dictamen, pronunciándose favorablemente pero reclamando "mesura y meditación para no cometer desaciertos irreparables" y determinó en el art. 45: "La mujer ejercerá su derecho de sufragio en el modo, forma, y tiempo que lo determine la ley respectiva".

En el Régimen Municipal, bajo el art. 138, estableció: "El Intendente, los Concejos y Comisiones Municipales serán elegidos directamente por los habitantes del municipio de ambos sexos...". "El sufragio en las elecciones municipales será obligatorio para los electores del sexo masculino, quedando a la ley respectiva establecer el carácter en cuanto a los del sexo femenino". Posteriormente, se sancionó la ley 597, en el año 1933, durante la Gobernación del ing. Vallejo, que circunscribió el voto femenino obligatorio en las elecciones comunales.

La Rioja caminaba en un nuevo ciclo político. Las frecuentes interrupciones de la legalidad constitucional que causaron la destitución de presidentes y recesos forzados del Congreso Nacional significaron invariablemente el relevo de gobernadores, el cese de las legislaturas y hasta la intervención al poder judicial. La Rioja, antiguo baluarte del "federalismo agresivo", quedó condicionada a los vaivenes de la política nacional y a los enfrentamientos de los partidos políticos que detentaron el poder constitucional⁽¹³⁾.

VII La Constitución provincial de 1949

Correspondió al Gobernador Ing. Enrique Zuleta, surgido de los comicios del 10 de abril de 1949, acometer la reforma constitucional autorizada por la nueva Constitución Nacional de marzo de ese año. Ésta facultaba a las legislaturas provinciales a asumir el poder constituyente para reformar totalmente las constituciones respectivas. Se

reemplazó, así, la ley específica del ámbito provincial que declara la necesidad de la reforma, por el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 21 de julio de 1949, convocando a la Legislatura a sesiones extraordinarias.

La Cámara de Diputados se reunió a partir del 4 de agosto de 1949, y bajo la Presidencia del Vicegobernador Pedro Herrera Díaz, se procedió a tomar juramento a los Diputados presentes en su calidad adicional de Convencionales, pasándose a designar autoridades.

El proyecto fue elaborado por una Comisión Asesora que, a través de distintas subcomisiones, analizó las distintas cuestiones a reformar. Posteriormente, una Comisión Revisora compiló y ordenó el proyecto final.

La Cámara de Diputados, actuando como Convención Constituyente, sancionó la nueva Constitución el 8 de septiembre de 1949, jurándola ese mismo día, y dos días después, en un acto solemne, lo hicieron el Gobernador y el Vicegobernador. Entró en vigencia con su publicación en el Boletín Oficial, lo que ocurrió el 7 de octubre de 1949⁽¹⁴⁾.

La Constitución Provincial de 1949 se inicia con un Preámbulo, cuyo texto rezaba: "Nos los representantes del Pueblo de la Provincia de La Rioja, reunidos en Convención General Constituyente, con el objeto de organizar el mejor gobierno posible en base a la soberanía popular e independencia de los poderes, ajustando las instituciones provinciales al Nuevo Ordenamiento Jurídico Social Argentino, para hacer efectivos los derechos y garantías acordados por la Constitución nacional; procurando promover el bienestar general, por la libertad, la justicia y la solidaridad social; asegurar la enseñanza y fomentar la educación y la cultura; estimular el desarrollo económico y el progreso de la Provincia, con el fin único de cooperar en la consolidación de una Patria socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, sancionamos esta Constitución para la Provincia de La Rioja".

Esta Constitución tiene 170 artículos, y está dividida en cinco partes: Primera Parte: "Principios Fundamentales", dividido en cuatro Secciones: Sección I: Forma de Gobierno y Declaraciones Generales; Sección II: Derechos, Deberes y Garantías; Sección III: Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y de la cultura; y Sección IV: Régimen Económico y Financiero, función social de la propiedad. La Segunda Parte, bajo un Capítulo Único: "Régimen Electoral"; y la Tercera Parte: "Poderes del Estado"; Capítulo I: Poder Legislativo. Con dos Secciones, Sección I: De su composición y sanción de la leyes; y Sección II: Atribuciones de la Legislatura. En el Capítulo 2: Poder Ejecutivo, con las siguientes Secciones: I: Duración y mandato; II: Elección de Gobernador y Vicegobernador; III: Atribuciones del Gobernador; IV: De los Ministros Secretarios; V: Responsabilidad del Gobernador y de los Ministros. VI: Fiscal de Estado y Asesor de Gobierno; VII: Del Tribunal de Cuentas. El Capítulo 3: Poder Judicial, también con varias Secciones, I: Composición, Garantías y Prohibiciones; II: Atribuciones de la Corte de Justicia; III: De la Administración de Justicia; IV: De la Justicia de Paz. El Capítulo 4: Sección I: Juicio Político ante la Legislatura; Sección II: Inmunidades. Tiene una Cuarta Parte: que ampara el Capítulo I: Régimen Municipal y el Capítulo II: Educación Común; y finaliza con una Quinta Parte, con un Capítulo Único: Reforma de la Constitución.

Ya desde su Preámbulo y los títulos, vemos que fue una Constitución de avanzada en el constitucionalismo social. Además del despliegue de derechos y garantías para los ciudadanos, institucionalmente incorporó los órganos de asesoramiento y control, como la Fiscalía de Estado, el Asesor de Gobierno y el Tribunal de Cuentas.

Agregó entre otras garantías, el *habeas corpus* (art. 28). Al igual que la Nacional, contenía un extenso Capítulo sobre los derechos del trabajador, la familia, la ancianidad, la educación y la cultura, y determinaba también la función social de la propiedad.

El Gobernador duraba seis años en su mandato, y no podía ser reelegido sino con intervalo de un período (arts. 84 y 85). Los Diputados también duraban seis años y podían ser reelectos indefinidamente, pero la Cámara debía renovarse cada tres años (art. 69).

Fue la primera Constitución que declaró la inamovilidad de los miembros de la Corte, demás magistrados y funcionarios (art. 121), e institucionalmente dividió la

(14) MERCADO LUNA, RICARDO, *Constituciones de la provincia de La Rioja*. Transcribe en págs. 135 a 177 la Constitución de 1949, tomada del "Libro de Actas" original de los debates de la Convención que obra en el archivo de la Legislatura Provincial.

(13) BAZÁN, ARMANDO R., *Historia...*, cit., pág. 584.

Provincia en circunscripciones judiciales, descentralizando así la administración de justicia, para permitir que ésta llegara a todos los confines y de una manera más rápida (art. 118), y al analizar la forma de designación de los jueces, aparece también por primera vez en la historia institucional de la provincia, mencionado en una Constitución, la figura del Ministerio Público, lo que ocurre en el art. 100, que detalla las atribuciones del gobernador, en el inc. 7) " nombra con acuerdo de la Legislatura: a) los miembros de la Corte de Justicia, Jueces Letrados, y miembros del Ministerio Público...".

Con respecto al Régimen Municipal, determinaba que "en cada Departamento, con excepción de la Capital, los intereses morales y materiales de carácter local estarán confiados a la administración de un Concejo Municipal elegido directamente por el pueblo e integrado por un Intendente y el número de Vocales que determine la ley. Durarán en sus funciones tres años y podrán ser reelegidos, debiendo coincidir su elección con la de Diputados" (art. 149).

Esta Constitución, de profunda raíz justicialista, duró nada más que siete años. Sólo dos gobiernos pudieron aplicarla, el de este período del ingeniero Enrique Zuleta y el del ingeniero Juan Melis, que no completó su mandato de seis años al ser derrocado por la revolución de setiembre de 1955. La Constitución Provincial de 1949 recién fue derogada el 11 de mayo de 1956 por el entonces Interventor Comodoro Martín Rafael Cairó, representante de la que se dio en llamar "revolución libertadora", mediante decreto-ley 1425 que "declaraba vigente en todo el territorio de la Provincia de La Rioja, la Constitución sancionada en 1909 con las reformas introducidas en 1933". Nada más que siete años duró esta Constitución, pero su germen de justicia social ya había sido sembrado. Transcurrierán treinta años para una nueva reforma constitucional.

La Argentina ingresó en una de las etapas más oscuras de la historia: los gobiernos *de facto*, la suspensión de las garantías constitucionales, las juntas revolucionarias que se arrogaban el poder constituyente, el "estatuto de la revolución argentina" de junio de 1966, y sus posteriores reformas; las actas y "estatuto para el proceso de reorganización nacional" de marzo de 1976, las violaciones a los derechos humanos, los desaparecidos y las cicatrices sociales que no cerrarán fácilmente; las madres, los hijos y nietos, y todos, seguiremos por mucho tiempo buscando a nuestros muertos que se lloran en el anonimato.

VIII La Constitución provincial de 1986

De pronto, el ayer se nos hizo hoy, nuevos actores para una misma comedia y drama? intentarían llevar adelante el desarrollo provincial, y de la República Argentina como Nación. La vida institucional de la Provincia convocó a todos los ciudadanos, el cambio democrático y la convivencia debían ser posibles, había que terminar con la intolerancia. Así, se hizo realidad una nueva Constitución Provincial, la de 1986. Si bien en la década de 1970 se había intentado iniciar los trámites políticos para llevar a cabo la reforma, el golpe de estado acaecido en 1976 la impidió.

El 28 de diciembre de 1984 el Gobernador Dr. Carlos Saúl Menem envía a la Legislatura el Mensaje N° 84, por el cual se promovía la revisión y reforma de la Constitución Provincial⁽¹⁵⁾. Así, la vocación reformadora del pueblo riojano se tornó en realidad con la sanción de la ley 4469/85 del 12 de marzo de 1985, que fue promulgada el 22 del mismo mes y año.

La Convención sesionó en el edificio 2 de Abril, de la Ciudad Capital de la Provincia, en la Sala "Ángel Vicente Peñaloza", y después de un profundo trabajo y una íntegra reforma, la nueva Constitución fue sancionada el 14 de agosto de 1986.

Se escribió una nueva Constitución.

Su Preámbulo⁽¹⁶⁾, que tiene el estilo de las plumas del romanticismo ilustrado, es el más extenso de todas las Constituciones, y es así porque, como producto de muchos años oscuros y de desencuentros, sintetiza en él las más variadas líneas de pensamiento ideológico de todas las Constituciones anteriores: el federalismo de los Caudillos, el liberalismo de Joaquín V. González, la justicia social del

Peronismo de 1949, la modernidad, derechos humanos, el retorno a la democracia de la década de 1980, y desgrana los principios justicialistas de la justicia social. Su texto reza: "Los representantes del pueblo de la Provincia de La Rioja reunidos en Convención Constituyente y en cumplimiento del mandato conferido; invocando a Dios fuente de toda razón y justicia: Creemos en la primacía de la persona humana y que todos los hombres son iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal anteriores a esta Constitución y superiores al Estado; que la familia es célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, así como ámbito natural de la cultura y la educación; que el trabajo es deber y derecho de todos los hombres y representa la base del bienestar de toda comunidad organizada; que la justicia es valor primario de la vida y que el ordenamiento social se cimenta en el bien común y la solidaridad humana.

Decididos a promover la creación de una sociedad justa y libre, exenta de toda discriminación por razones de credo, raza, sexo o condición social, abierta a formas superiores de convivencia y apta para recibir y aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica y social que transforma al mundo.

Resueltos a consolidar un Estado democrático basado en la participación popular que garantice a través de instituciones estables y legítimas la plena vigencia de todos los derechos que esta Constitución reconoce y consagra.

Procuramos consolidar los intereses históricos de nuestro pueblo y vigorizar las expresiones de la cultura regional como base de la identidad popular y condición de la unión nacional y latinoamericana.

Proclamamos la dignidad creadora del trabajo, la participación de todos en el disfrute de la riqueza, el respeto de la Constitución y la ley por gobernantes y gobernados, la periodicidad y la efectiva responsabilidad de quienes ejercen la función pública.

Evocando la gesta justiciera de Juan Facundo Quiroga, Ángel Vicente Peñaloza, Felipe Varela y todos nuestros próceres, héroes y luchadores sociales y el largo combate de nuestro heroico pueblo riojano, para alcanzar un verdadero federalismo y un definitivo régimen de libertad y justicia social.

En nombre de nuestro pueblo, sancionamos y promulgamos esta Constitución para la provincia de La Rioja".

De ella, dijo Pedro J. Frías: "La Rioja tiene cierto énfasis: sea por la imponente cordillera del Velasco, sea por los 'comicios y entreveros' de que escribió Félix Luna, sea por una historia de honor y coraje sabiamente reconstruida por Armando R. Bazán. El énfasis ha vuelto al preámbulo. El estilo es el de los 'manifiestos de los pueblos' de la Independencia. Se proyectan sobre él las sombras fundantes de Juan Facundo Quiroga, opinablemente acompañado por Ángel Peñaloza y Felipe Varela"⁽¹⁷⁾.

El Gobierno se define como representativo, republicano, democrático y social (art. 2°); un adelanto constitucional: el poder del Estado se divide en "funciones", veamos: "El poder del estado provincial está distribuido de acuerdo a lo establecido en esta Constitución en funciones conforme a las competencias que ella establece" (art. 4°), por eso ya no tendremos Poder Legislativo, Poder Ejecutivo o Poder Judicial, sino Función Legislativa, Función Ejecutiva y Función Judicial, también Función Municipal, el único que se mantiene como "poder", por devenir del pueblo es el Poder Constituyente; define al Preámbulo de la Constitución, y lo hace diciendo que "es fuente interpretativa y de orientación" (art. 5°); sienta el principio de "inhabilitación para quienes ejerzan cargos de responsabilidad política en los gobiernos *de facto*" (art. 14); estableció el control de constitucionalidad de oficio de las leyes, decretos, ordenanzas o disposiciones contrarias a la Constitución, el que se mantuvo como facultad de los jueces y bajo el sistema de control difuso (arts. 9° y 132), exigiendo que el juez aplique en su interpretación "criterios jurídicos de actualidad".

Con respecto a los derechos, crea un extenso catálogo de éstos. Dedicó un reconocimiento a los Derechos Humanos (art. 19); prohíbe la restricción de la libertad ambulatoria para averiguación de antecedentes (art. 24); adelantándose a la reforma de la Constitución Nacional incorpora la acción de amparo (art. 28) y el hábeas corpus (art. 27); de entre los principios de la "defensa en juicio" establece que "en ningún caso los defensores podrán ser molestados con motivo del ejercicio de su ministerio, ni allanados sus domicilios o locales profesionales" (art. 29), esto como una forma de prevenir el ejercicio de la defensa

profesional en oportunidad de posibles o futuras suspensiones de las garantías constitucionales, pero no, como se la ha querido utilizar, como una forma de ocultar pruebas de juicios, expedientes, y hasta delincuentes por parte de letrados irresponsables y faltos de ética.

Reconoce los derechos del trabajador (art. 33); la protección de la familia (art. 34); la protección del niño y el adolescente (art. 36); protección a la ancianidad (art. 37); la protección del discapacitado (art. 38); el derecho a la vivienda (art. 39); determina que el sistema educacional será gratuito y asistencial (art. 53) y acentúa los valores de participación, ética, libertad y justicia social; fija la función social de la economía: "La actividad económica estará al servicio del hombre y se organizará conforme a los principios sociales de esta Constitución" (art. 58); reconoce la participación política y enumera los derechos políticos (art. 74); de nuevo, adelantándose a 1994, dedica un artículo a los partidos políticos (art. 75); contempló las formas semidirectas de gobierno: Iniciativa Electoral (art. 81), Consulta Pópula (art. 82) y Revocatoria Popular (art. 83) que posteriormente fueron reglamentadas por las leyes 4863 y 5989⁽¹⁸⁾.

En lo que hace a las Funciones del Estado, para la Función Legislativa determina la elección directa de los Diputados, y mantiene el criterio de "unicameralidad" (art. 84); para la composición de la Cámara de Diputados, estableció el sistema de números fijos de Diputados según los departamentos: "Como mínimo cada Departamento de la Provincia tendrá dos (2), con excepción de la Capital con doce (12), Chilecito con seis (6), y Arauco, Gdor. Gordillo, Rosario V. Peñaloza y Felipe Varela que tendrán tres (3) Diputados cada uno" (art. 85). Este artículo, por cuestiones políticas y económicas, porque el número de Diputados así determinado—cincuenta y cuatro—era muy alto, y costaba mucho mantener, fue el único que ameritó el funcionamiento—posteriormente—de la institución de la Enmienda Constitucional (art. 162), que se estableció podía llevarse a cabo cada dos años.

El gran problema político de La Rioja será lograr una Cámara de Diputados—pequeña—de no más de treinta diputados que permita la representación de todos los sectores políticos u oposición. Como supo decir Borges: "Los peronistas son incorregibles" y desde 1986, hasta la actualidad casi no se logró una legislatura que reuniera al justicialismo mayoritario y al resto de los partidos políticos con participación en la provincia.

Así, por las leyes 4826/86 y 4863/87 que fueron ratificadas en la Consulta Popular llevada a cabo el 6 de setiembre de 1987, como lo exigía el art. 162, se modificó y disminuyó el número de los integrantes de la Cámara de Diputados, determinándose que: "Como mínimo cada Departamento de la Provincia tendrá un (1) diputado, con excepción de la Capital que tendrá cinco (5), Chilecito, tres (3), y Arauco, Gdor. Gordillo, Rosario V. Peñaloza y Felipe Varela que tendrán dos (2) Diputados cada uno", con lo que se disminuyeron a veintiocho. La enmienda llevada a cabo tuvo un ingrediente más, que por novedoso dejó un trasfondo de muchas discusiones políticas: las "bancas extras" o "bancas flotantes"; y decía: "Sin perjuicio de la composición resultante, las minorías que no obtuvieren representación en la Cámara, dispondrán de dos (2) bancas extras. La Ley Electoral reglamentará las formas en que estarán representadas dichas minorías".

Fijó para los Diputados un mandato de cuatro (4) años con reelección (art. 88). Al no determinar la cantidad de reelecciones, se ha entendido que los Diputados pueden ser reelegidos indefinidamente. También, puso en el ámbito de la Cámara de Diputados el Juicio Político para Gobernador, Vicegobernador, Ministros, miembros del Tribunal Superior de Justicia, Procurador General, Jueces inferiores, miembros del Ministerio Público, Fiscal de Estado y miembros del Tribunal de Cuentas, los que podían ser denunciados por inhabilidad sobrevenida física o mental, por mal desempeño en sus funciones, falta de cumplimiento a sus deberes o por delitos comunes (art. 105).

En lo que hace a la Función Ejecutiva, determinó un mandato de cuatro (4) años, para el Gobernador, pudiendo ser reelecto (art. 117)—ilimitadamente— porque, se sostenía, el único autorizado para poner límites al mandato de un gobierno es el pueblo a través del voto; y no innovó demasiado en sus deberes y atribuciones (art. 123).

En el capítulo correspondiente a la Función Judicial, declara la inamovilidad e inmunidades de los magistrados e integrantes del Ministerio Público, pero para la jefatura

(15) N. del A.: *Vide* el expediente de las leyes 4469/85, 4527/85 y 4539/85, en el Archivo de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja.

(16) N. del A.: La Constitución de 1986, que se utiliza en el presente trabajo, corresponde al Texto Oficial, publicado y producido por la Revista *Encuentro de La Rioja y el país*, de Editora del Noroeste, de setiembre de 1986.

(17) FRIAS, PEDRO J., *La nueva Constitución de La Rioja*, EL DERECHO, T. 119, N° 6578, Buenos Aires, 1986.

(18) N. del A.: *vide* el Compendio de Leyes, años 1955 a 1991, editado por la Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja en el año 1992.

de la Función, esto es el Tribunal Superior de Justicia, y para la jefatura del Ministerio Público, el Procurador General, determina un mandato con plazo determinado de seis (6) años, pudiendo ser reelegidos (art. 130). Para las designaciones de los magistrados e integrantes del Ministerio Público, ordena que: "Serán designados por la Cámara de Diputados previo concurso abierto" (art. 136). Fija el número de integrantes del Tribunal Superior de Justicia en un mínimo de cinco (5), pudiendo por ley ser ampliado (art. 137). Dando un paso adelante en la modernidad, creó la institución del Ministerio Público (art. 138), cuyo concepto, composición, integración, facultades y funciones se determinaron en su posterior Ley Orgánica 5825, sancionada el 15 de diciembre de 1992.

Entre los órganos de fiscalización y asesoramiento creó el Defensor del Pueblo (art. 144), mantuvo el Fiscal de Estado (art. 145), el Tribunal de Cuentas (art. 147) y creó también la Asesoría General de Gobierno (art. 152) y el Consejo Económico y Social (art. 153). Lamentablemente, la institución del Defensor del Pueblo no fue reglamentada por la Cámara de Diputados, por lo que hasta ahora, en la Provincia, no tenemos experiencia de su funcionamiento.

Para la Función Municipal, declara la autonomía institucional, política y administrativa. Les otorga la facultad de dictar sus propias Cartas Orgánicas a cuyos fines convocarán a una Convención Municipal (art. 155); fijó el mandato para Intendentes y Concejales en cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos (art. 156); determina también la institución de la Intervención a los municipios, la que se puede llevar adelante por una ley aprobada con los dos tercios de votos de los miembros de la Cámara de Diputados (art. 159).

Por último, determina cómo se llevará adelante una futura Reforma Constitucional, asentando que la necesidad de la reforma parcial o total de la Constitución, deberá ser declarada por ley con el voto de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados (art. 161); también acepta la enmienda de un solo artículo de la Constitución, de la que ya hicimos referencia más arriba, cada dos (2) años, lo que se debe efectuar por ley, también con el voto de los dos tercios de los miembros de la Legislatura, y debe ser ratificada por una Consulta Popular que se llevará a cabo en la oportunidad de la primera elección que se realice (art. 162).

IX La reforma constitucional provincial de 1998 ⁽¹⁹⁾

"...Se insinúa un tercer ciclo constituyente, que podría abarcar hasta ocho provincias, con objetivos menos transparentes y menos justificados, aunque como siempre, hay que discernir: la experiencia constitucional señala a veces una urgencia, casi siempre un cambio deseable. Pero hay también de los otros"⁽²⁰⁾. Se habría ingresado en un Tercer Ciclo Constituyente, que tendió a adecuar las constituciones provinciales a los avances sentados por la Constitución Nacional Reformada en 1994, y que por esto de la aceleración de los cambios, la regionalización y la globalización no fueron tenidos en cuenta en su oportunidad, y pretendió mejorar la organización funcional y política del Estado provincial.

La Función Ejecutiva envió, el 7 de agosto de 1996, a la Legislatura Provincial el mensaje en el que se proponía la necesidad de la reforma parcial de la constitución, lo que fue aprobado por la ley 6208/96.

La Convención Constituyente Riojana sancionó la Constitución Reformada el 24 de marzo de 1998, y la juró el 24 de abril, efectivizándose la publicación el mismo día en el Boletín Oficial de la Provincia N° 9557⁽²¹⁾.

En definitiva, se modificaron doce (12) artículos, a uno se le agregó un inciso (es el caso del art. 123 "Deberes y atribuciones del gobernador", al que se le agregó el inc. 12), se incorporaron dos, de los cuales a uno se le dio el número que llevaba el artículo anterior (es el caso del art. 50), y al otro se lo ubicó como "bis" (es el art. 136 bis: "Composición del Consejo de la Magistratura") y se corrió de lugar uno (1), que era el art. 50, de los Derechos Implícitos, el que cedió su número y lugar al de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (el artículo nuevo), y pasó a ocupar la numeración de art. 50 bis.

(19) STOLLER, ENRIQUE A., *De la Reforma Parcial a la Constitución Riojana*, Revista La Ley Noroeste, La Ley, Buenos Aires, año 3, n° 3, mayo de 1999.

(20) FRIAS, PEDRO J., *Las reformas de las constituciones provinciales*, diario La Nación, 13 de abril de 1998.

(21) N. del A.: El texto de la Constitución de la Provincia de La Rioja, utilizado para el presente trabajo, pertenece a la edición auspiciada por la H. Convención Constituyente de 1998, supervisada por Alberto Nicolás Paredes Urquiza, Presidente de la Comisión de Redacción Impresa en A. Graziani, Industria Gráfica, Córdoba, abril de 1998.

En el Capítulo II, Derechos y Garantías, se incorporó el art. 50, "Derechos de los usuarios y consumidores"; es el mismo texto del art. 42 de la Constitución Nacional, con algún agregado de términos como "la 'promoción' y protección de esos derechos" y "...en los organismos de control y solución de conflictos". El artículo referido a los derechos implícitos, que antes llevaba el n° 50, ahora fue reenumerado como 50 bis.

En el Capítulo IV, Régimen Económico Financiero, se reformaron: el art. 66, "Protección del medio ambiente", que concuerda en lo general con el texto del art. 41 de la Constitución Nacional. Se le han agregado algunas cuestiones que son interesantes como el "... Ordenamiento Territorial Ambiental para la utilización más adecuada de los recursos provinciales" y un "Cuerpo de Protección Ambiental, para fiscalización y control de los derechos y obligaciones consagrados en el presente artículo". En el camino quedó el amparo "para la cesación de las causas de la violación de estos derechos" que contenía el anterior artículo y ampliaba el art. 28 del Amparo de la Constitución Provincial, que desapareció del nuevo texto.

En el art. 73, sobre "Presupuesto", se estableció el 30 de octubre como fecha límite para la presentación del proyecto de ley de presupuesto que regirá al año siguiente.

En el Capítulo V, Derechos Políticos y Régimen Electoral, se modificó el art. 79 -ley electoral- que cambió el término "voto", por el de "sufragio", y en el segundo párrafo agregó el párr. 2° del art. 37 de la Constitución Nacional.

En el Capítulo VI, Función Legislativa, se modificaron el art. 84, al que se le incorporó un segundo párrafo que es textual a la primera parte del art. 64 de la Constitución Nacional: "La Cámara de Diputados es Juez de los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez"; el art. 85, "Composición de la Cámara de Diputados"; se reitera en esta asamblea el problema de lograr una legítima integración de la Legislatura que llegó a estar integrada por veintiocho justicialistas, uno por la Unión Cívica Radical y uno por la Alianza Riojana, lo cual no es representativo y pone en crisis el sistema representativo. El art. 85 sostuvo el espíritu del artículo anterior; como innovaciones importantes, surge la elevación del número de habitantes para aumentar el número de Diputados, uno (1) cada 33.000 habitantes o fracción no inferior a 16.500, que en el texto anterior era nada más que de 10.000 habitantes. Se mantuvo el número fijo de Diputados por Departamentos, aumentándose solamente el número de ellos en Capital, a siete (7), que antes eran cinco (5), y se quitó del texto el párrafo que motivó una enmienda constitucional, desapareciendo así las "bancas extras" del plexo magno provincial, innovación que era interesante y ameritaba una mayor experiencia de futuro.

En el Capítulo VII, Función Ejecutiva, se reformó el art. 123, "Deberes y atribuciones del gobernador", que recibió la incorporación de un nuevo inciso, el n° 12, que se refiere a la prohibición al Gobernador de emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad; el texto surge igual al del párr. 2° del inc. 3° del art. 99 de la CN, la posibilidad de su dictado y la ratificación legislativa reiteran el texto de la Constitución Nacional.

En el Capítulo VIII, Función Judicial, se reformaron: el art. 130, "Inamovilidad e inmunidades", incorporándose el requisito de la edad "a partir de los setenta y cinco (75) años", como está en el párr. 3° del inc. 4° del art. 99 de la CN, con la salvedad de que esta exigencia es únicamente para los miembros del Tribunal Superior de Justicia y el Procurador General. El art. 136 mantiene para los miembros del Tribunal Superior de Justicia y el Procurador General la misma forma de designación anterior, esto es, por la Cámara de Diputados, a propuesta del Gobernador. Para los restantes Magistrados y Miembros del Ministerio Público, creó el Consejo de la Magistratura, que tiene a su cargo "examinar las aptitudes técnicas de los aspirantes en concurso público y abierto, y elevará a la Cámara de Diputados una nómina de cinco (5) postulantes en condiciones de cubrir el cargo, para su designación en pública sesión. La nómina podrá componerse con un número inferior a falta de postulantes aptos; agotada sin que la Cámara haya designado a ninguno de sus integrantes, el Consejo deberá convocar a nuevo concurso", con lo cual se dejó de lado la posibilidad de establecer el orden de mérito vinculante de la terna o nómina, que es la esencia y fundamento de la existencia de la institución y herramienta clave, hoy en día, para la verdadera y real independencia de la Función Judicial, que de esta manera lograría desvincularse de la "politización" a la que habría quedado sujeta.

Agreguemos a esto, que no se incorporó el Jurado de Enjuiciamiento, y que todos los miembros de la Función Judi-

cial, así como el Ministerio Público, quedaron, como estaban, sometidos -otra atadura política- para su destitución al juicio político en la Cámara de Diputados, como lo determina el art. 105 y siguientes de la Constitución Provincial.

El art. 136 bis, "Composición del Consejo de la Magistratura", que es un artículo nuevo en el texto constitucional, establece: "El Consejo de la Magistratura funcionará en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia, que ejercerá su presidencia, y se integrará periódicamente y por mitad con representantes de dicho Tribunal Superior, de los abogados de la matrícula elegidos al efecto por sus pares, de los Jueces Inferiores y de la Función Ejecutiva. Los demás integrantes representarán a la Cámara de Diputados, con participación de la minoría. La ley completará la modalidad de su integración y funcionamiento".

En el Capítulo X, Función Municipal, se objetiva el verdadero motivo de la reforma. Se pretendía cambiar el sistema, y se tendió a reducir a su mínima expresión a los Concejos Deliberantes de los dieciocho Departamentos de la Provincia. Fueron las presiones de los políticos de las divisiones territoriales las que lograron que ello no se concretara en la magnitud que se preveía. Se reformaron: el art. 154, "Autonomía municipal", en el que se mantuvo el primer punto: "Los municipios tienen autonomía institucional, política y administrativa" y se le agregó "económica y financiera". En concordancia con la Constitución Nacional. El nuevo texto prevé el dictado de una ley que sancionará un régimen de coparticipación municipal, determinando cómo se efectuará la distribución, los criterios de reparto y priorizando el logro de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades; el art. 155, "Organización del gobierno municipal", creó la figura del "Viceintendente", y que tiene como funciones: a) reemplazar al Intendente en caso de ausencia, renuncia, fallecimiento o inhabilidad y b) presidir el Concejo Deliberante.

Al determinar un número fijo de concejales para cada Departamento, ha disminuido los miembros con respecto a los que hoy tienen, con la vigencia de sus propias Cartas Orgánicas. El anterior artículo fijaba que los Concejos Deliberantes estarían compuestos por un número que no excediese de dieciocho (18) y no fuese inferior a siete (7), en el actual articulado, otorga a la Capital el máximo de Concejales, con un número de dieciséis (16), disminuyendo en los departamentos provinciales con menor cantidad de habitantes, quedado el mínimo en cinco (5) concejales.

A pesar de que se permitió la supresión de las autonomías municipales mediante la unificación de todas las Cartas Orgánicas, por medio de la Disposición Transitoria 7°: "Hasta que los Municipios determinen el momento de llamar a Convenciones Municipales, una Ley Orgánica Municipal Transitoria sancionada por la Legislatura Provincial con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, con arreglo a lo que disponen los artículos 155 y 157, regirá como Carta Orgánica única para todos los municipios"; el art. 157, "Atribuciones de las Cartas Orgánicas", determina que establecerán la estructura funcional del municipio, y las cuestiones que deberán asegurar, como: los órganos de fiscalización y contralor, pudiendo ser éstos regionales, los institutos de la democracia semidirecta, los centros vecinales, los procesos de regionalización, la descentralización de la gestión de gobierno, la defensa del medio ambiente, los derechos del consumidor y la protección del usuario y la organización administrativa, entre otros.

Siguiendo un criterio limitativo que no compartimos, el inc. 5° de esta norma reconoce -y por tanto las crea- la existencia de cinco (5) regiones provinciales, Valle del Bermejo, Valle del Famatina, Norte, Centro, Llanos Norte y Llanos Sur, determinándolas política y geográficamente, y obligando a los departamentos a regionalizar "para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines".

De esta manera, La Rioja finalizó el siglo XX enrolándose en un Estado constitucional, pero cuya retórica plasmada en la Carta Magna provincial definida más por urgencias políticas que por necesidades de su pueblo tendió a despertar falsas expectativas, las que, como se verá a poco de andar, debieron ser modificadas una vez más.

X La reforma constitucional de 2002

La provincia de La Rioja fue una de las primeras en iniciar el siglo XXI, modificando su Constitución Provincial, después de la Provincia de Córdoba, que en el año 2000,

consulta popular mediante, logró disminuir su Legislatura en tiempos récord. Los riojanos verificaron en la Reforma de 1998 que el paradigma que se sostenía era el de la democracia "participativa"; en los inicios del siglo XXI, globalización, crisis política y de representación, económico-financiera, social y cultural en lo ético y moral, en el año 2001, el paradigma era: democracia "sustentable". Parecía ser que la "sustentabilidad" de la democracia, pasaba por la cuestión de un mejor reparto económico por parte del Estado, y para lograr ese objetivo se entendió, y en esa corriente se enrolaron los dirigentes políticos y administradores estatales, que la única manera de ahorrar dinero para distribuirlo hacia otras necesidades sociales estaba en el "achicamiento" –disminución o reducción– de las instituciones de gobierno del Estado.

Pactos federales entre la Nación y las provincias centralizando la administración de los recursos económicos por parte de aquella que los derivaba con cuantagotas y que alcanzan apenas para abonar los sueldos de los empleados estatales, se convirtieron en herramientas de presión y de coacción, para que las provincias, especialmente las más pobres –y La Rioja es una de ellas– enfrentaran las reformas de sus Constituciones, con el fin primero de disminuir hasta el grado más posible los órganos de gobierno y las Funciones del Estado, reduciendo al máximo las representaciones y miembros de los órganos que las componen.

Así, el 9 de agosto de 2001, la legislatura riojana dictó la ley 7150, declarando –otra vez– la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Provincial. La crisis política e institucional desatada en la República en diciembre del mismo año aceleró los tiempos y las urgencias económicas.

La Convención Constituyente, si bien una de las más representativas en su integración democrática por todos los sectores políticos provinciales, no estuvo exenta de críticas, y cuando parecía que la abulia generalizada de la sociedad riojana al respecto también la había ganado, vacaciones, receso, desinterés mediante, y hasta alguna "acción declarativa de certeza" ante la justicia, por parte de un partido político provincial, despertó de la siesta estival y en la madrugada del 12 de marzo de 2002, sancionó, promulgó y juró la Constitución Provincial con las reformas introducidas, finalizando sus tareas el 14 del mismo mes.

Se reformaron dieciséis artículos. El Estado provincial tiene ahora un régimen especial para ser demandado (art. 15); se incorporó el hábeas data (art. 28 bis); se amplió la "presunción de inocencia" (art. 22), "la privación de la libertad durante el proceso tiene carácter excepcional", también el texto de la "defensa en juicio" (art. 29), "toda declaración del imputado es un medio de defensa y deberá ser realizada ante el juez de la causa o autoridad judicial competente según corresponda, pero carecerá de valor probatorio si la misma se celebró sin la asistencia de letrado de parte u oficial".

La Cámara de Diputados quedó –reducción mediante– compuesta por veintitrés (23) miembros (art. 85), el número de representación más pequeño que tuvo en su historia institucional contemporánea, y seguramente afectó la representación de los Departamentos; se ampliaron las "incompatibilidades" para ser diputado (art. 89) al "ejercicio de función, comisión o empleo público dependiente del Estado Nacional, Provincial o Municipal sin previo consentimiento de la Cámara. En ningún caso dicho consentimiento permite la doble percepción de haberes"; se elevó el quórum legislativo para lograr la "intervención provincial" a los municipios (art. 102, inc. 18); se creó la posibilidad de privatizaciones de servicios a través de "organismos descentralizados" (art. 127).

La Policía Judicial se recicló a Policía Técnica Judicial como un servicio de la justicia, a disposición ahora también del Ministerio Público (art. 134); se disminuyó el número de miembros del Tribunal Superior de Justicia (art. 137) a cinco, y por ley se lo llevó a tres (3) miembros; un logro importante: el Ministerio Público con autonomía funcional y autarquía financiera (art. 138); se ampliaron las "atribuciones y deberes" del Tribunal Superior de Justicia (art. 140); se reescribió el texto que enmarca al Consejo Económico Social (art. 153).

Se disminuyó el número de concejales, en la integración de los Concejos Deliberantes municipales (art. 155), y en la misma norma se ampliaron las funciones del Viceintendente, quien actúa como Presidente del Departamento Deliberativo y Secretario de Coordinación del Gabinete de Trabajo Municipal, con lo cual pasa a cumplir dos funciones que, democrática y republicánamente vistas, son incompatibles entre sí; se amplió la potestad de "enmienda constitucional" hasta tres (3) artículos, la que deberá ser ratificada por consulta popular (art. 162).

Al margen de las medidas que hacen a la reducción de órganos y representación, muchas, como la ampliación de la norma de la "defensa en juicio", la autonomía y autarquía del Ministerio Público, la policía técnico-judicial, fueron tomadas a los fines de ir preparando el marco normativo y el plexo constitucional para arribar en un futuro próximo al establecimiento –mediante la modificación del Código Procesal Penal– del sistema acusatorio.

Mención especial merece el art. 155 bis, agregado, que es una continuación de la política de regionalización iniciada en la reforma de 1998, determinando: "El ejido municipal coincidirá con los límites del Departamento. El Gobierno Municipal deberá llevar adelante acciones que fortalezcan la regionalización funcional y política y su integración nacional e internacional". La norma de este nuevo artículo salva cualquier tipo de discusión doctrinaria y plasma jurídicamente el Municipio Departamental, de raíz histórica en la provincia, haciendo coincidir los límites departamentales con los límites del ejido municipal, entendiendo por ejido a la fijación del radio o delimitación del término del territorio que configura el supuesto físico del municipio. La provincia queda enrolada en el criterio del municipio territorial dejando de lado el contrapunto del "municipio vecinal", que ha sido siempre el concepto de la doctrina nacional. La conformación efectuada obligará a los municipios departamentales a prestar el mismo servicio público, con igual calidad, eficiencia y permanencia en todo el ámbito territorial. El texto constitucional plantea, asimismo, la obligación para el Gobierno Municipal de llevar adelante acciones que fortalezcan la regionalización funcional y política y su integración nacional e internacional, lo que profundiza los mecanismos políticos para el regionalismo y se convertirá –pensamos– en un serio problema de discusión y resolución.

Llevada a cabo la reforma, el Tribunal Superior de Justicia quedó oficialmente con cinco (5) miembros (art. 137), pero la crisis política entre la Convención y los miembros de esa Función del Estado –fundada en la discusión por el plazo de duración de las sesiones– hizo que la Asamblea constituyente dejara a los miembros del máximo Tribunal provincial en "comisión". Ni lerda ni perezosa, la Legislatura dictó la ley 7249 del 14 de marzo de 2002, dejando ahora reducido a tres (3) miembros ese Cuerpo, y a propuesta del Gobernador designó –inmediatamente– una nueva integración del órgano judicial.

XI La enmienda constitucional –en trámite– de 2007

El 15 de febrero de 2007, la Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja aprobó la ley 8135, e inició el trámite constitucional para llevar a cabo una enmienda a la Constitución provincial, posibilidad contemplada en el art. 162 de ese cuerpo legal.

Según esa norma constitucional, la enmienda de hasta tres artículos de la Constitución puede ser sancionada cumpliendo el siguiente trámite: 1º) el voto –del texto de la enmienda– por los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados (que es lo que ya se hizo); pero, sólo quedará incorporada al texto Constitucional: 2º) si es ratificado –el texto de la enmienda– por consulta popular que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice (que se debe llevar a cabo el 19 de agosto de 2007). De esta manera sólo será texto constitucional y tendrá la fuerza normativa de la Constitución cuando sea ratificado: a) en la consulta popular, y b) en la primera elección general que se realice.

Bajo esas pautas se propone la enmienda de los artículos 85, "Composición de la Cámara de Diputados", 117, "Duración del mandato del Gobernador y Vicegobernador", y 155, "Organización y composición de los concejos deliberantes".

Reiterativamente se utilizan las herramientas constitucionales para buscar respuestas al problema de la representación política. En 1986, la Cámara estaba integrada por 54 miembros, enmienda mediante bajó a 30 con dos bancas extras o flotantes, con lo que podía llegar a 32 legisladores; en 1998 se redujo a 30 con la supresión de estas bancas para la minoría; en 2002 disminuyó a 23 diputados y ahora se pretende llevar el número a 37 miembros; lo mismo ocurre con los concejos deliberantes, se aumenta la representación llevando el número entre siete (7) y diecisiete (17) miembros más un viceintendente que preside el cuerpo, todo con un claro fin político en un año de fuerte tinte electoral.

La enmienda que se propone expone como justificativo poner fin a la reelección indefinida de gobernador y vicegobernador para los cuales establece "un período de cuatro

(4) años pudiendo ser reelectos por un solo período consecutivo, si han sido reelectos no podrán ser elegidos para el mismo cargo, sino con el intervalo de un período".

La moda del no a reelecciones por más de un período –entiéndase efecto Misiones– no significa que todos los pueblos estén preparados para aceptar esos cambios. La República Argentina es federal porque cada pueblo tiene el derecho a elegir y a organizarse de acuerdo con sus realidades, culturas, tradiciones, etc., y en esta ocasión el principio se convierte en la excusa para lograr el aumento de los cuerpos legislativo y deliberativo.

Debe tenerse mucho cuidado, la manda doctrinaria constitucional es clara: "...si en las constituciones escribimos derechos que luego no cumpliremos en su vigencia, estaremos quebrando el nivel mínimo de la moral colectiva (...) crearemos así la incredulidad en la ley, que es lo peor que se le puede hacer a una sociedad".

XII Conclusiones

Se ha intentado una somera y rápida revisión del "derecho constitucional riojano" –al decir del maestro y amigo Ricardo Mercado Luna–, repasando las constituciones históricas de 1855, 1865, 1909, 1933 y 1949; todas respondieron a las realidades y necesidades de la época colocando a la provincia en un claro alineamiento de lo que ocurría política y económicamente a nivel nacional.

Contemporánea a nosotros, la constitución de 1986, la del retorno a la democracia, se torna en fundante de una provincia que quiere insertarse en un Estado constitucional de derecho, incorporando los derechos humanos a la materialidad del plexo normativo, y persiguiendo hacerlos realidad no sólo en las garantías constitucionales sino también en el ejercicio de todos los derechos de los hombres y mujeres de la provincia.

Las reformas constitucionales de 1998 y 2002 sólo han perseguido objetivos de actualización –siguiendo criterios de la reforma a la Constitución Nacional de 1994– y algunos intereses políticos efímeros de quienes detentaron en esas oportunidades el poder del Estado. Lamentablemente, la oposición, en el afán de lograr cargos para establecer a sus acólitos, no sirvió de contrapeso para poner freno y equilibrio al serio problema de la representación, permitiendo disminuciones y aumentos en los cuerpos colegiados que muestran a las decisiones más como oportunistas que orientadas a una verdadera respuesta republicana.

Hemos tratado, en la manera que nuestra objetividad nos lo permitió –entiéndndonos como personas y sujetos del derecho y que por esa misma razón somos siempre subjetivos, y que la objetividad es una mera abstracción o ficción jurídica–, de dar a conocer el marco constitucional riojano presentándolo con las prevenciones que el caso amerita, transcribiendo los textos constitucionales que hoy rigen en la provincia, sintéticamente comentados, como una manera de dirigir el debate, y abrir la discusión.

Creemos en la necesidad de fortificar los organismos intermedios –ONGs– de participación. Entendemos de vital importancia el recambio generacional de los cuadros políticos y dirigenciales. Pensamos que se torna indispensable la disminución del gasto político del Estado y la instrumentación de más y mejores mecanismos de control sobre los fondos presupuestarios. Es ineludible la concreción de un diálogo, tolerante, igualitario y democrático, entre gobernantes y gobernados que establezca la exigencia de valores morales y éticos en cada uno de los postulantes a ocupar un cargo público. La justicia no sólo debe ser un servicio que el Estado presta a la sociedad, sino una Función del Estado riojano que sea un verdadero garante de la Constitución a través de jueces independientes, respetados por sus valores, ética y conocimientos.

A pesar de todo ello, el pueblo riojano, en el marco de eticidad que su Constitución le propone, sigue haciendo suya la oración preambular, escrita en 1986: "Creemos en la primacía de la persona humana y que todos los hombres son iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal anteriores a esta Constitución y superiores al Estado; que la familia es célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza como ámbito natural de la cultura y la educación; que el trabajo es deber y derecho de todos los hombres y representa la base del bienestar de toda comunidad organizada; que la justicia es valor primario de la vida y que el ordenamiento social se cimienta en el bien común y la solidaridad humana".

VOCES: CONSTITUCIONES PROVINCIALES - PROVINCIAS - DERECHO - CONSTITUCIÓN NACIONAL