

La reforma constitucional en Santa Fe y los derechos en juego

Autor:

Pisarello, Juan Andrés

Cita: RC D 269/2025

Encabezado:

El presente aborda a consideración del autor cuáles pueden ser las variables de discusión sobre determinados derechos (Derecho Internacional, Derecho del Trabajo y Derecho Municipal) que se tratarán en la inminente reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santa Fe que comenzará el 14 de Julio de 2025.

Sumario:

I. Contexto - La ley de necesidad de reforma. II. El derecho internacional - Los derechos sociales. III. La cláusula de Derecho del Trabajo. IV. Autonomía municipal. V. Conclusión.

La reforma constitucional en Santa Fe y los derechos en juego

I. Contexto - La ley de necesidad de reforma

La Ley provincial 14384 declara la necesidad de una reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, habilitando la modificación de diversos artículos y la incorporación de nuevos temas e instituciones al texto de la constitución.

Se faculta a la Convención Reformadora a intervenir sobre un total de 50 artículos existentes^[1]. Es decir, que nos encontramos ante una reforma parcial de la Constitución. También se incluyen nuevos temas para incorporar como nuevos artículos o capítulos^[2], entre los que se encuentran: *mecanismos de participación ciudadana y democracia semidirecta, seguridad pública, derechos digitales, servicios públicos, protección del ambiente, medidas de acción positiva y causa Malvinas*, entre otros.

Considero importante la nueva discusión que viene en tres ejes: en la incorporación de tratados internacionales con jerarquía constitucional, en nuevas directrices en torno al Derecho al Trabajo y la discusión sobre los preceptos de autonomía municipal.

II. El derecho internacional - Los derechos sociales

Prevé el art. 2 de la Ley Provincial 14384 que se incorpore "*... la enunciación a los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional*".

Es importante destacar que la ley de declaración de necesidad de la reforma ha utilizado el término "*enunciación*" respecto a los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional que se incorporen a la Constitución.

En consecuencia, el primer interrogante que surge es qué contenido otorgará la Convención Constituyente a los tratados enunciados. Si procederá a reafirmar que los tratados del derecho internacional con estatus constitucional ya vigentes (previstos en el art. 75, inc. 22 de la CN) son parte operativa del nuevo bloque normativo constitucional provincial o si adecúa desde la nueva Constitución la adhesión expresa de la provincia al bloque de constitucionalidad federal.

Creo factible que el convencional constituyente puede incorporar otros instrumentos internacionales para que conformen parte del nuevo bloque constitucional provincial^[3] y respecto al bloque de constitucionalidad federal opte por la solución de otras constituciones provinciales (como Chaco y Buenos Aires): la de aplicación directa

del mismo en la Provincia de Santa Fe.

Puntualmente me interesa proponer la discusión de la operatividad de los derechos sociales. Si acaso incluir los derechos sociales en la reforma venidera implicará compensar realmente a los grupos menos favorecidos o si la inclusión de esta gama de derechos puede devenir en un simple listado de necesidades básicas que puedan restringir la discusión ya que los derechos de "supervivencia" pertenecen a un elenco limitado[4].

A mi modo de ver, la inclusión de una u otra forma de los preceptos del derecho internacional de los derechos humanos en la realidad provincial interpelará principalmente al Poder Judicial de la provincia para que en determinados extremos haga cumplir en sus pronunciamientos el principio de progresividad receptado en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su art. 2.1[5].

Esta particularidad de incorporar el derecho internacional de los derechos humanos al ordenamiento provincial implica un deber de observancia sobre poderes públicos para que no generen medidas que empeoren sin justificación los derechos que se consolidan. Los núcleos esenciales de derechos que se incorporan con los pactos actúan como medidas ante posibles intervenciones arbitrarias de los poderes provinciales y municipales. La convención constituyente debe tener claridad contextual en esta discusión.

III. La cláusula de Derecho del Trabajo

La Constitución de la Provincia de Santa Fe en su artículo 20 regula el Derecho del Trabajo. Su potencial protectorio tiene plena vigencia, por lo que la tarea de la convención constituyente es hacer perfectible este artículo en torno a los nuevos derechos en la materia.

Reza el art. 20 de la Constitución Provincial "La Provincia, en la esfera de sus poderes, protege el trabajo en todas sus formas y aplicaciones y, en particular, asegura el goce de los derechos que la Constitución y las leyes nacionales reconocen al trabajador. Reglamenta las condiciones en que el trabajo se realiza, incluso la jornada legal de trabajo, y otorga una especial protección a la mujer y al menor que trabajan. Cuida la formación cultural y la capacitación de los trabajadores mediante institutos adecuados, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Promueve y facilita la colaboración entre empresarios y trabajadores y la solución de sus conflictos colectivos por la vía de la conciliación obligatoria y del arbitraje. Establece tribunales especializados para la decisión de los conflictos individuales del trabajo, con un procedimiento breve y expeditivo, en el cual la ley propende a introducir la oralidad. La ley concede el beneficio de gratuidad a las actuaciones administrativas y judiciales de los trabajadores y de sus organizaciones. La provincia otorga igual remuneración por igual trabajo a sus servidores".

Constatamos que la gran ausencia de esta norma es la consagración del derecho de la negociación colectiva. El particular contexto del año 1962, con una convención constituyente que deliberaba pese a encontrarse proscripto el peronismo y en un marco de ruptura del sistema democrático, pueden explicar en gran medida la omisión de este derecho dentro de la cláusula de Derecho del Trabajo.

Por ello es importante que la Ley provincial 14384 que declara la necesidad de una reforma parcial establece sobre este artículo los alcances a discutir reglando que la convención deberá discutir sobre *"Promover el trabajo decente. Considerar la incorporación, dentro del derecho individual del trabajo, de los principios y estándares que hacen del trabajador un sujeto de tutela constitucional preferente y, dentro del derecho colectivo del trabajo, reconocer los convenios colectivos de trabajo, las garantías del fuero sindical, el derecho de negociación paritaria".*

Desde ya es fundamental que la discusión constituyente gire en torno al derecho colectivo del trabajo. En primer término, por la influencia de los fallos de la CSJN desde *ATE c/ Estado Nacional (2007)* a la actualidad.

Puntualmente la jurisprudencia de la Corte ha delimitado la libertad sindical como un derecho extenso que protege a los trabajadores ante los arbitrios de las patronales independientemente que su sindicato tenga o no inscripción gremial (conf. *ATE*), de la cobertura de las organizaciones sindicales sobre sus representantes (conf. *ROSSI*). La proyección económica de los sindicatos cuando se encuentran legalmente inscriptos (conf.

A.P.S.A.I.) y la participación en la negociación colectiva de las organizaciones sindicales (conf. *ADEMUS*), entre otros.

Considero que en la Provincia de Santa Fe será importante el rol que asuman los sindicatos para permeabilizar a la Convención Constituyente en la delimitación de una cláusula que contemple una negociación colectiva con participación proporcional[6] de las organizaciones sindicales más representativas[7], como también garantizar ámbitos de unidad de acción que permitan la consolidación de pisos de derechos y sirvan como punto de partida eficaz para discutir las relaciones laborales.

IV. Autonomía municipal

La Ley 13384 que declara la necesidad de la reforma puntualmente viene a consagrar la autonomía municipal con una redacción controvertida. El convencional constituyente tendrá una carta en blanco porque la ley precitada en torno a la autonomía municipal establece expresamente que cada municipio o comuna podrá determinar *"los criterios para el dictado de cartas orgánicas, según los alcances que establezca la ley especial"* (conforme propuesta respecto de la modificación del actual art. 107 de la Constitución Provincial).

La primera discusión que surge en la redacción es que no existen diferencias entre municipios de primer o segundo grado. Considero que la autonomía puede consagrarse en municipios o ciudades con al menos más de 100.000 habitantes. La precaria redacción en cuestión permite prima facie un sistema autonómico en cualquier jurisdicción (gran ciudad o pequeña comuna), por lo que será muy importante la reglamentación por ley especial.

En segundo término, me parece relevante proponer que la discusión de la autonomía municipal no puede ser abordada desde la misma perspectiva por una ciudad que no posee recursos genuinos a diferencia de una ciudad portuaria o con desarrollo de distintas actividades sujetas a gravámenes. Esta realidad se verifica en la Provincia de Santa Fe.

Es importante que la o el convencional constituyente tome conciencia que discutir autonomía municipal sin recursos puede cristalizar una lógica peligrosa: imponer a ciudades y comunas sin recursos mayores facultades puede ser la institucionalización de la asfixia y la precarización del Estado local. Por ello, la discusión de la autonomía por grados -con mayor o menor transferencia de recursos por parte del poder central- es un elemento civilizatorio de la discusión.

Asimismo, recae sobre los municipios que proponen la operatividad plena de la autonomía municipal la obligación de aportar estudios sobre las aptitudes tributarias de las ciudades o comunas. La CSJN delimita los alcances y limitaciones de los municipios para aplicar gravámenes sobre actividades en su jurisdicción[8] y es en torno a estos parámetros que los intendentes y presidentes comunales deben pensar y defender el esquema.

Puntualmente, la autonomía municipal es un derecho que para su funcionamiento tiene que tener claridad en cómo se financia, de dónde van a provenir los ingresos. Sin esta cristalinidad conceptual, la autonomía municipal es sólo una discusión híbrida que puede traer consecuencias profundamente disvaliosas para los pueblos y ciudades.

V. Conclusión

La Convención Constituyente deberá discutir cómo se cristalizan los derechos, y dar contenido a discusiones que regirán la vida ciudadana. Es reclamado el marco en que surgió la reforma constitucional de Santa Fe ya que el Gobierno Provincial lo hizo con mayorías circunstanciales y con una visible preocupación en torno a la cláusula de reelección del Gobernador. Recordemos que la Constitución de 1962 no permite la reelección de Gobernador y Vicegobernador.

El proceso preconstituyente no se caracterizó por un ejercicio del diálogo entre los poderes públicos y la ciudadanía. Por ello es muy importante la permeabilidad que muestre la Convención Constituyente sobre los actores sociales y políticos. Sindicatos, cámaras patronales, sectores industriales y otros actores de la sociedad civil deben estar cerca del proceso constituyente.

Un gran interrogante en este contexto de reforma es si tendremos una Constitución que refleje las nuevas entidades en la vida humana: la inteligencia artificial y la robotización son parte de nuestra realidad. Es necesario que se piense cómo incluirlas y regularlas.

El contexto institucional nacional propone discusiones regresivas -y hasta crueles- en torno a determinados derechos. Sin dudas la Convención deberá sortear estos obstáculos y proyectar su legado con la mayor sobriedad posible a las futuras generaciones.

- [1] Puntualmente la ley de reforma propone la modificación de los siguientes artículos: 2, 3, 5, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 29, 30, 32, 33, 34, 37, 38, 40, 51, 54 inciso 5, 55, 56, 58, 61, 64, 72, 73, 84, 86, 88, 91, 98, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113 (es decir en total: 43), como también la derogación de incisos del artículo 93: Incisos 2, 3, 7 y 8 (Total: 4 incisos derogados). Se propone también la incorporación de un inciso al artículo 93 (1 modificación adicional del art. 93) como también la incorporación de cláusulas transitorias y remuneración (artículo 2, inc. e y artículo 13).
- [2] Se habilitan expresamente la incorporación de 17 nuevos temas como artículos, capítulos o secciones nuevos.
- [3] A modo ejemplificativo, Santa Fe es la primera provincia del país en sancionar una ley de adhesión al Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo que reconoce el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por razón de género. Incorporar nuevos instrumentos internacionales a la Constitución Nacional- que suplan la inteligencia de la mera adhesión- constituye una lógica de operatividad de derechos y no de enunciación de los mismos.
- [4] Esta interesante discusión aborda que las necesidades básicas pueden definirse de acuerdo a cada período histórico que las define y por ende ninguna circunstancia de hecho puede servir como base para pautas normativas. (Esto es abordado expresamente por Horacio Javier Etchichury en su artículo Derecho Sociales. La Democracia Deliberativa como clave de justificación publicado en Democracia Perspectivas Sociales y Económicas por editorial Euros Editores S.R.L.).
- [5] Lo que implica la adopción de medidas por parte del Estado hasta el máximo de los recursos disponibles para garantizar los derechos que enumera dicho instrumento (PIDESC).
- [6] La ley de Comisión Paritaria de la Administración Pública Central de la Provincia de Santa Fe, prevé en su art. 15 segundo párrafo que la representación sindical se constituirá de forma que "El setenta y cinco por ciento (75 %) de la representación de los trabajadores será para la entidad sindical con personería gremial -con ámbito de actuación provincial- más representativa del sector, y el veinticinco por ciento (25 %) restante será para la entidad sindical con personería gremial -y con ámbito de actuación provincial- que le siga en representatividad", ello en virtud de la modificación operada por Ley 12750.
- [7] Establece el Comité de Libertad Sindical que "La determinación de las organizaciones susceptibles de firmar solos los convenios colectivos debería efectuarse pues atendiendo a un criterio doble: el de la representatividad y el de la independencia. Según el Comité, las organizaciones que reúnan estos criterios deberían ser declaradas como tales por un órgano que ofrezca todas las garantías de independencia y de objetividad" (Véase 324.º informe, caso núm. 1980, párrafo 672.).
- [8] La CSJN en Esso c/Municipalidad de Quilmes establece cuándo es factible la aptitud tributaria del Municipio y en el reciente Western Union c/ Municipalidad de Merlo - reeditando su doctrina anterior- lo limita.

© Rubinzal Culzoni. Todos los derechos reservados. Documento para uso personal exclusivo de suscriptores a nuestras publicaciones periódicas y Doctrina Digital. Prohibida su reproducción y/o puesta a disposición de terceros.