

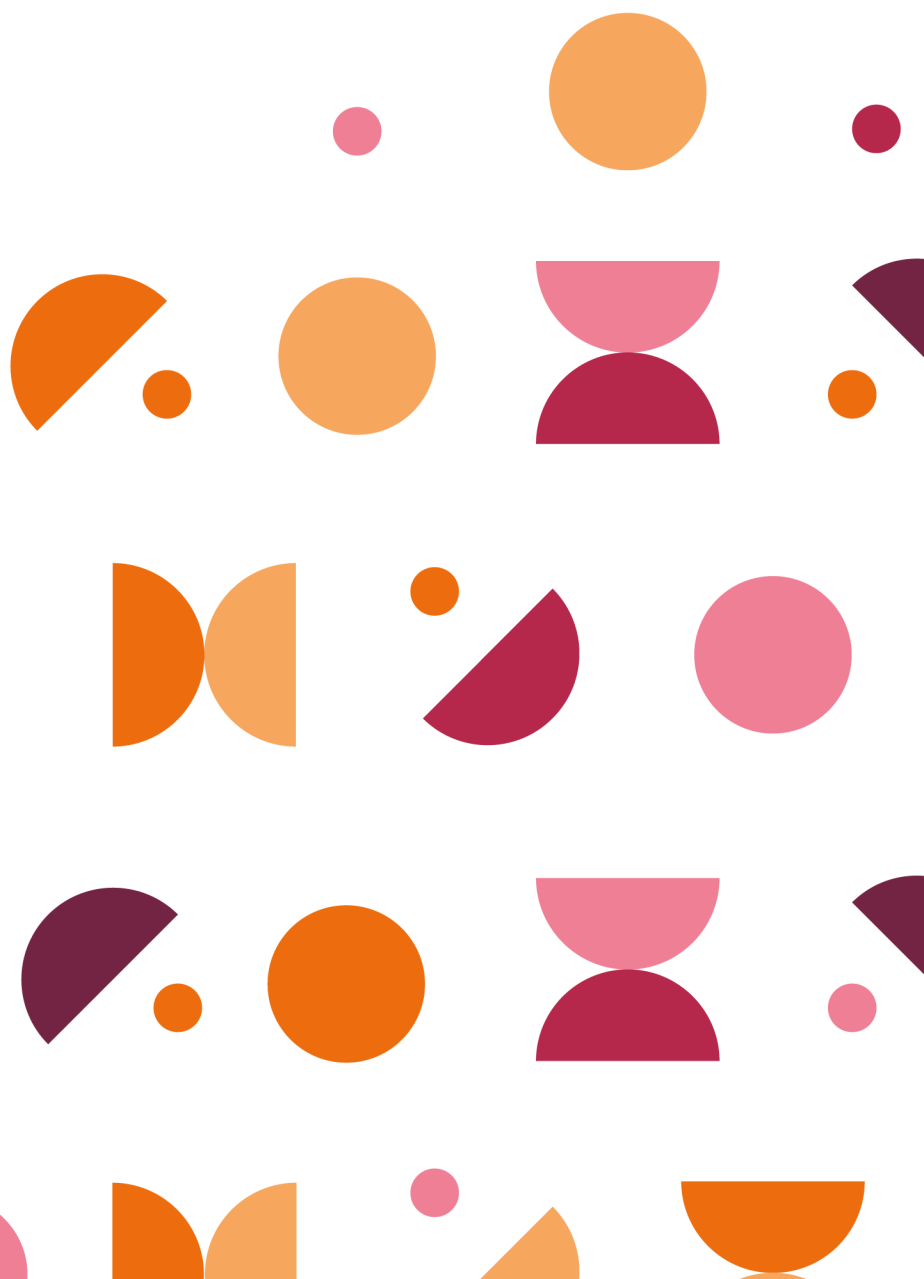


Centro de Políticas Públicas  
para el Socialismo

Junio 2023

# INFORME SOBRE LA REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY

**Silvina Ramírez**  
**Florencia Gómez**





**Centro de Políticas Públicas para el Socialismo**

22 de junio de 2023



## I. APRECIACIONES GENERALES

Este documento es un análisis preliminar de la reforma constitucional en la Provincia de Jujuy, que incorpora las principales objeciones que esgrime la sociedad civil en sus múltiples expresiones. Se enfoca principalmente en los puntos concernientes a **Pueblos Indígenas, Bienes Naturales y Derechos Humanos**. En este sentido, serán necesarias futuras ampliaciones concernientes a otros temas que la reforma aborda y que también son cruciales para el futuro de la democracia en la provincia, tales como el régimen electoral y las instancias de contralor fiscal administrativo.

Primeramente, cabe señalar que las normas constitucionales mal pueden interpretarse en forma aislada y se deben entender en consonancia con otras insertas en el texto constitucional.

Una primera cuestión a destacar es que el proceso de reforma **no aseguró las condiciones de acceso a la información y participación pública** necesaria y previa para la definición de contenidos en materia ambiental, de conformidad con los términos del Acuerdo de Escazú, ni la consulta previa libre e informada de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, ambos de jerarquía normativa superior a las normas provinciales. Temas como la regulación ambiental, el régimen de aguas, propiedad y autorizaciones y/o licencias en materia de exploración o explotación ambiental, se conocieron ya con el proceso de votación de la reforma cerrado.

La regulación de contenido ambiental, es decir, la relativa al agua, ambiente, recursos naturales, no puede desatender a los **umbrales mínimos de protección** sentados en las normas de presupuestos mínimos vigentes a nivel nacional, así como a las disposiciones constitucionales emanadas principalmente del artículo 41 de la Constitución Nacional y demás instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75 inc. 22) o sin ella (tal como el Acuerdo de Escazú), pero que resultan de aplicación estricta en las provincias de nuestro país.

De las primeras impresiones a la lectura del nuevo texto constitucional de la provincia de Jujuy, y en relación a los derechos indígenas, vale la pena poner la lupa sobre todo lo relativo a las comunidades indígenas, la regulación de la propiedad privada, el tratamiento de los bienes comunes naturales (recursos naturales en el texto constitucional) y finalmente el derecho a manifestarse, y en qué medida la actual regulación limita el derecho a la protesta.



Recientemente se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy<sup>1</sup> el texto aprobado de la Reforma Constitucional Parcial. Allí advertimos que mantienen sin reformar los Art. 36 sobre propiedad privada y Art. 50 sobre Comunidades Indígenas, tal como anunció el Gobernador Gerardo Morales en su conferencia de prensa del 18 de junio pasado.

Sin embargo, subsisten las objeciones relativas a la cuestión indígena y gestión de los recursos naturales, ya que la nueva constitución acrecienta los conflictos territoriales vinculados principalmente a la explotación del litio, falta de consulta previa libre e informada e impactos ambientales<sup>2</sup>.

## II. COMUNIDADES INDÍGENAS

Texto sin reformar: *ARTÍCULO 50.- PROTECCION A LOS ABORIGENES. - La Provincia deberá proteger a los aborígenes por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración y progreso económico y social.*

El artículo 50 reformado, que **finalmente fue dado de baja**, se refería especialmente a las comunidades indígenas. En él se reproducía parcialmente lo que establece el inciso 17 art. 75 de la Constitución Nacional, pero se apartaba sensiblemente en algunos aspectos relevantes:

*Artículo 50.- DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS COMUNIDADES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 1. Esta Constitución reconoce la preexistencia étnica y cultural de las comunidades originarias y pueblos indígenas de Jujuy y garantiza el respeto a su identidad, espiritualidad, herencia cultural, conocimientos ancestrales y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. 2. El Estado es el encargado de reconocer tanto la personería jurídica de las comunidades dentro del territorio provincial como la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, con el fin de garantizar y reafirmar la integridad territorial de la Provincia en la*

---

<sup>1</sup> Disponible online en:

<http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/2023/68-2023.pdf>

<sup>2</sup> Tal es el caso de las 33 comunidades de Salinas Grandes y Guayatayoc que se oponen a la explotación del litio y llevan adelante un amparo ambiental ante la CSJN desde 2019, tribunal que en la última resolución reiteró un pedido de informes. Disponible online en: <https://farn.org.ar/un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-busca-iluminar-la-oscuridad-de-las-concesiones-de-litio-en-salinas-grandes-y-laguna-de-guayatayoc/>



*Nación. 3. El Estado promueve la entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano. 4. Ninguna de las tierras mencionadas en los incisos anteriores serán enajenables, transmisibles, ni susceptibles de gravámenes o embargos. 5. El Estado garantiza el derecho a la participación y consulta previa e informada de las comunidades originarias reconocidas en la Provincia respecto a sus recursos naturales y a los intereses que las afecten de manera directa.*

Como puede observarse, el derecho a la propiedad comunitaria indígena se transformaba en una prerrogativa del Estado provincial de reconocerlo, así como sucedía de igual forma con la personería jurídica, que se convertía en una atribución facultativa del Estado Provincial y no en un derecho de las comunidades indígenas. Con relación a facultades que constitucionalmente se consideran concurrentes entre Nación y provincias estas se atribuían al Gobierno Provincial.

Por otra parte, el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado se restringía sólo a aquellas comunidades reconocidas por la provincia, y no así a todas las comunidades con personería jurídica o preexistentes, tal como lo establece la legislación internacional vigente.

### III. PROPIEDAD PRIVADA

Mantienen el texto del Art.36 de la Constitución de 1986 sin reformar:

*ARTÍCULO 36.- DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA.- 1º.- Esta Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada. Toda persona puede usar, gozar y disponer de sus bienes. El ejercicio de este derecho debe ser regular y no podrá ser efectuado en oposición a la función social o en detrimento de la salud, seguridad, libertad o dignidad humanas. Con esos fines la ley lo limitará con medidas adecuadas conforme a las atribuciones que le competen al Gobierno Provincial.- 2º.- La propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. En caso de juicio, las costas se impondrán siempre al expropiante.- 3º.- Queda abolida la confiscación de bienes.-*

En cuanto a la propiedad privada, uno de los núcleos centrales de esta constitución reformada (ahora eliminado), establecía un conjunto de **resguardos diseñados para contrarrestar los reclamos territoriales de los pueblos indígenas**. Este artículo, en especial en sus incisos 4 y 5, se aplicaría a eventuales



reclamos territoriales de las comunidades cuando exista colisión entre dominio privado y reclamos territoriales. Deja para una ley especial la regulación de los desalojos estableciendo la condición de “ocupación no consentida” y medidas expeditas y rápidas para instrumentar los desalojos.

Texto ya eliminado de la reforma: *Artículo 36°.- DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA*  
*1. Esta Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada. Toda persona puede usar, gozar y disponer de sus bienes. 2. La propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. En caso de juicio, las costas se impondrán siempre al expropiante. 3. Queda abolida la confiscación de bienes. 4. Las leyes procesales de la Provincia deben incorporar mecanismos y vías rápidas y expeditivas que protejan la propiedad privada y restablezcan cualquier alteración en la posesión, uso y goce de los bienes a favor de su titular. 5. Será considerada grave violación al derecho de propiedad la ocupación no consentida por parte de una o varias personas que impida al titular de la propiedad ejercer los derechos que le asisten según esta Constitución y la ley. Una ley especial determinará las condiciones para el desalojo, y para que el o los titulares del derecho afectado estén en condiciones de ejercer de manera inmediata sus derechos, aun cuando los autores de la ocupación no consentida se atribuyan la representación o los derechos del pueblo. (*

#### **IV. RECURSOS NATURALES**

El capítulo quinto de nuevas declaraciones, derechos, deberes y garantías constitucionales, dedica uno de sus artículos a los recursos naturales.

*Artículo 67.- DOMINIO ORIGINARIO DE LOS RECURSOS NATURALES. Esta Constitución ratifica el pleno dominio y la titularidad exclusiva de la Provincia sobre los recursos naturales, biodiversidad, recursos genéticos y demás bienes ambientales comunes existentes en su territorio. 2. El Estado asegura la protección de los recursos naturales existentes en su territorio frente a cualquier injerencia indebida de la Nación, o de otras provincias, promoviendo el aprovechamiento sostenible de esos recursos y bienes comunes en procura del beneficio del desarrollo humano y el progreso de la población. 3. Esta Constitución ratifica la potestad de la Provincia sobre la regulación de toda forma de aprovechamiento económico o financiero que se derive de la reducción o mitigación de gases de efecto invernadero generada a partir de actividades que se desarrollen dentro de su territorio.*



En ninguno de sus incisos menciona la **cogestión de los recursos naturales** (que correctamente deberían ser mencionados, ya avanzado el siglo XXI, como bienes comunes naturales), **con las comunidades indígenas y con la cláusula ambiental**. Estas “ausencias” tienen un impacto directo en los derechos territoriales de los pueblos indígenas, vinculados a la explotación de litio y la conservación de humedales altoandinos.

Cabe tener presente que, a partir de la Reforma de 1994 en el Art. 124, se establece que los recursos naturales pertenecen al dominio originario de las provincias, sin perjuicio de lo cual la jurisdicción se encuentra compartida con la nación en tanto se refiera a la cláusula ambiental del Art. 41 bajo el sistema de presupuestos mínimos ambientales, así como los casos de concurrencia del art. 75 inciso 17 sobre pueblos indígenas y el artículo 75 inciso 19 en lo referente a la cláusula del desarrollo.

Otra cuestión a recordar es que la posición dominante durante los debates en la Reforma Constitucional de 1994 excluyó la jurisdicción en cabeza de las provincias, dejando sólo lo relativo al dominio lo que supone propiedad y es fundamento para, por ejemplo, la regulación de regalías. Después de la reforma de 1994, la **jurisdicción se entiende concurrente entre Nación y Provincias en materia ambiental, desarrollo o de pueblos indígenas**.

## V. TIERRAS FISCALES

La reforma dota a las tierras fiscales de un claro **sesgo productivista**, tal como lo hacía la norma original<sup>3</sup>. Sin embargo, deja abierto a una ley posterior los criterios

---

<sup>3</sup> ARTÍCULO 74.- TIERRAS FISCALES.- 1º.- La tierra es un bien de trabajo y de producción.- 2º.- Las tierras fiscales deben ser colonizadas y destinadas a la explotación agropecuaria o forestal mediante su entrega en propiedad a cuyos efectos se dictará una ley de fomento fundada en el interés social, con sujeción a las bases siguientes:

1º) distribución en unidades económicas; 2º) asignación preferencial a los pobladores del lugar cuando posean condiciones de trabajo y arraigo, a las organizaciones cooperativas y a quienes acrediten planes de indudable progreso social, como así también idoneidad técnica y capacidad económica; 3º) pago del precio de compra a largo plazo; 4º) explotación directa y racional; 5º) concesión de créditos oficiales con destino a la producción; 6º) trámite sumario para el otorgamiento de título definitivo una vez que se cumpla con las exigencias legales; 7º) inembargabilidad por el plazo que establezca la ley; 8º) reversión por vía de expropiación en caso de incumplimiento de los fines de la colonización; 9º) asesoramiento permanente por los organismos oficiales; 10º) creación de un



de colonización (adjudicación y titulación de tierras fiscales), conforme al interés socioeconómico de la provincia. **Elimina la previsión acerca de la necesidad del interés social** de una Ley de Fomento, así como criterios objetivos de distribución de la tierra y requisitos en la tramitación:

*Artículo 94.- TIERRAS FISCALES 1. La tierra es un bien de trabajo y de producción. 2. La ley regulará la administración, disposición y destino de las tierras fiscales susceptibles de aprovechamiento productivo, estableciendo al efecto regímenes de fomento que promuevan el desarrollo territorial y el interés socioeconómico de la Provincia. (Artículo reformado)*

## VI. RÉGIMEN DE AGUAS

Tanto la regulación de las Tierras Fiscales y del Agua están en el capítulo de Régimen Económico, evitando cualquier referencia al **agua como derecho humano**<sup>4</sup>. El artículo sobre Régimen de Aguas está pensado para regir sobre las aguas. Un artículo que deja **en manos de la provincia todo el control** sobre éstas sin contrapeso institucional, y que determina bajo qué criterios se llevarán adelante las concesiones, privilegiando otra vez la eficiencia, y sin haber previsto ni mencionado al uso tradicional del agua por parte de las comunidades indígenas, tampoco se considera el cambio climático y el estrés hídrico, ni menciona expresamente la explotación del litio y la conservación de humedales altoandinos, un tema que claramente es central en este proceso de reforma constitucional. Lo que es más grave aún, tampoco se dice nada respecto al derecho a la consulta sobre estos temas específicos remitiendo al artículo 50 ya descripto.

*Artículo 95.- RÉGIMEN DE LAS AGUAS 1. Corresponde a la Provincia regular el uso y aprovechamiento de todas las aguas de su territorio, conforme los principios de sostenibilidad, sustentabilidad y preservación del ambiente. 2. Todos los asuntos relacionados con el uso de aguas superficiales o subterráneas estarán bajo la responsabilidad de un organismo autónomo y descentralizado, cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo. Su organización, composición, atribuciones y deberes serán establecidos por ley. 3. Antes de otorgar nuevas concesiones de*

---

organismo descentralizado para la colonización, integrado por representantes del gobierno, de la producción y especialistas, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura.

<sup>4</sup> Conf. Observación General Nro 15 del Comité DESC, Opinión Consultiva Nro 23/2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Fallos de la CSJN, conf Causas Mendoza, Barrick, Equistica.





agua, se realizará una evaluación técnica por parte del organismo competente, considerando la preservación de los ríos, lagos, embalses, arroyos y aguas subterráneas de la Provincia. Estas concesiones estarán sujetas a revisiones y modificaciones conforme a los resultados de las evaluaciones posteriores. La metodología para estas evaluaciones será establecida por la ley. 4. Se otorgarán concesiones y permisos para diversos usos del agua, incluyendo uso doméstico, recreativo, productivo, municipal y abastecimiento de poblaciones y cualquier otro uso que beneficie a la comunidad. Estas concesiones deberán considerar la eficiencia y el uso sostenible del agua. 5. La ley establecerá el régimen para la construcción de obras de riego y su defensa, el saneamiento de tierras, la construcción de sistemas de drenaje, los pozos surgentes y la explotación racional y técnica de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta criterios de eficiencia hídrica. 6. La concesión del uso y disfrute del agua para el beneficio y cultivo de un predio constituye un accesorio inseparable del inmueble y se transmite a los adquirentes del dominio, ya sea a título universal o particular. En caso de subdivisión de un inmueble, la autoridad competente determinará la extensión del derecho de uso correspondiente a cada fracción, promoviendo el uso eficiente y sostenible del recurso hídrico. 7. Las concesiones de agua podrán caducar por falta de pago de los cánones correspondientes o por falta de utilización del agua, de acuerdo con lo establecido por la ley. Se fomentará el uso responsable del agua y se establecerán medidas para incentivar la eficiencia hídrica en todos los sectores, tanto en el consumo humano, industrial como en la producción agrícola y ganadera.

Vinculado a este bien común natural, y tal como se mencionó, se encuentra contemplado el **sector minero**, y el interés de la provincia en su explotación y comercialización. En la sección tercera del régimen económico y financiero, se prevé lo relativo a la promoción económica:

*Artículo 92.- PROMOCIÓN ECONÓMICA 1. El Estado impulsará políticas públicas de fomento a la producción, industrialización y comercialización acorde a los principios de sostenibilidad, sustentabilidad, promoviendo un enfoque regional, buenas prácticas, aprovechamiento responsable de los recursos, la diversificación de la matriz productiva, la creación de valor en las cadenas productivas, la economía circular, innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, reducción de riesgos ambientales y cualquier otro que contribuya a mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social. 2. En el marco establecido, el Estado promueve, fomenta y protege: 1) regímenes de fomento de inversiones, priorizando la inversión pública y privada en proyectos estratégicos de tecnologías innovadoras, bioeconomía, biotecnología, energías renovables o no contaminantes, electromovilidad y la agricultura sostenible, que contribuyan a la protección del ambiente y el desarrollo productivo; 2) consolidar las inversiones existentes y el desarrollo y la*



comercialización de la producción local; 3) *la minería responsable, sustentable y sostenible, en especial la industrialización de minerales críticos para la transición energética y el transporte*. Impulsará la formación de cooperativas, empresas y emprendedores locales para el desarrollo de proveedores mineros procurando el aprovechamiento integral de los recursos naturales provinciales; ...

Destaca claramente en este artículo, en sus primeros tres incisos, la **relevancia de la minería** (principalmente del litio el inciso 3º, aunque sin mencionarlo expresamente), y todo lo que hace a su producción y comercialización. Las comunidades indígenas siguen siendo las invitadas de piedra a todos estos procesos que han adquirido relevancia a nivel global.

## VII. DERECHO A LA PROTESTA

Finalmente, es insoslayable referirse a los límites que esta reforma constitucional impone para el derecho a la protesta. En el capítulo quinto incorpora todo lo atinente a la convivencia armónica, dejando librado a una ley el establecimiento de los mecanismos para su protección. No obstante, determina los **requisitos mínimos** de esa ley en el inciso 4, prohibiendo directamente los cortes de calles y cortes de ruta.

La Constitución provincial previa a la reforma reconocía y garantizaba los derechos a la libertad de expresión, de reunión y manifestación, de petición y de libertad de asociación (arts. 31 a 34). En lugar de ampliar y profundizar estos derechos de acuerdo a los nuevos desarrollos de los estándares regionales e internacionales, se los limita y bloquea con un supuesto “derecho a la paz social”, un eufemismo tras el que se esconden medidas de restricción de aquellos derechos, en particular, el derecho a la protesta, por medio de la prohibición de muchas formas de manifestación pública y la potencial criminalización para quienes las organicen.

*Artículo 67.- DERECHO A LA PAZ SOCIAL Y LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA PACÍFICA 1. Todas las personas tienen derecho a vivir en una sociedad basada en la paz social, la tolerancia mutua y la convivencia democrática pacífica, libre de violencia e intimidación. 2. El Estado fomentará la prevención de conflictos, promoviendo el diálogo y la solución pacífica de las controversias de las personas entre sí, y entre estas y las autoridades municipales y provinciales. 3. El Estado debe asegurar, como base fundamental de la convivencia democrática pacífica, que las personas ejerzan sus derechos sin avasallar los derechos de las otras. 4. La ley establecerá los*



*mecanismos para proteger el derecho a la paz social y a la convivencia democrática pacífica. Esta ley deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos: 1) el ejercicio regular de los derechos no podrá ejercerse de manera violenta, o que impida u obstaculice el ejercicio de otros derechos; 2) la reglamentación del ejercicio del derecho a la manifestación, ante casos en los que sea necesaria la gestión adecuada de la misma para garantizar el disfrute común del espacio público, o la libre circulación de las personas u otros derechos de las demás personas; 3) la prohibición de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas y la ocupación indebida de edificios públicos en la Provincia. 5. La ley deberá ser clara, precisa, proporcional y respetar estándares internacionales de derechos humanos, evitando toda forma de criminalización o estigmatización de quienes ejerzan el derecho a la manifestación, la que se considera vital para la construcción de una sociedad más democrática, justa y equitativa. 6. El Estado afianzará la educación y la cultura de la paz como valores fundamentales para el desarrollo de una sociedad justa, democrática y equitativa, y se reconoce el derecho de toda persona a ser informada, a participar y a expresarse libremente en asuntos relacionados con la paz social y la convivencia democrática pacífica.*

Este artículo es profundamente **contradictorio**, porque en apariencia es respetuoso de los derechos, pero por otra parte los desconoce al limitarlos hasta el punto de que **sólo basta con perturbar el derecho a la libre circulación**, por lo cual el ejercicio del derecho a la protesta se vuelve en un imposible por los propios requisitos que impone el artículo constitucional.

**En definitiva, esta reforma constitucional, sin participación ciudadana (participación pública según el Acuerdo de Escazú), sin consulta a los pueblos indígenas, en tiempos excesivamente cortos, atenta contra cualquier principio democrático y específicamente respecto de lo que se denomina “etapa preconstituyente” la que por principio es abierta, participativa y democrática. Si bien el texto incluye temas que en la actualidad serían considerados “políticamente correctos”, tales como el cambio climático, el bienestar animal, el bienestar espiritual, etc.; una lectura atenta desnuda finalidades incompatibles con un Estado que se pretende construir como igualitario, y que discursivamente señala que respeta a los pueblos indígenas. Las movilizaciones que se están dando cuestionando su legitimidad, y la represión ordenada por el gobierno, da cuenta de ello.**



[WWW.CEPPAS.ORG.AR](http://WWW.CEPPAS.ORG.AR)

**Talcahuano 256, piso 2, Bs. As., Argentina.**