

La constitucionalización de normas referidas a la gestión de los recursos públicos y el sistema de derechos diseñado en la nueva Constitución de Santa Fe

por RUBÉN F. BONI^(*)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. – II. EL DOBLE MANDATO: DE-RECHOS QUE REQUIEREN PRESTACIONES Y SOSTENIBILIDAD FISCAL. – III. LA TENSIÓN Y EL MÉTODO DE ARMONIZACIÓN: EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD. – IV. LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LA LIMITACIÓN. – V. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

La Reforma de la Constitución de Santa Fe de 2025 consolida un avanzado paradigma de constitucionalismo social. Esto se materializa en la ampliación y reforzamiento de su catálogo de principios jurídicos que refieren a los habitualmente denominados derechos de prestación y medidas de acción positiva para el Estado.

Se incorpora al texto constitucional el derecho al cuidado integral de la salud en todos los ciclos de la vida (art. 22), el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye explícitamente la alimentación, la vestimenta y la vivienda (art. 24) y el derecho a la seguridad social integral e irrenunciable (art. 24). Asimismo, el derecho a la educación, “gratuita, laica, universal, plural, inclusiva, científica, de calidad y democrática” (art. 37). Además, estos derechos se estructuran bajo principios de universalidad, equidad, progresividad e igualdad sustantiva (art. 13).

El nuevo paradigma incluye la constitucionalización de la gestión: la simultánea incorporación de principios de sostenibilidad y equilibrio fiscal (art. 8, penúltimo y último párrafo, y art. 45), como mandatos constitucionales explícitos.

El artículo 8 establece:

“La Provincia sostiene el gasto público mediante los recursos provenientes de la coparticipación federal, la recaudación de los tributos creados por ley, las rentas producidas por sus bienes y servicios, la enajenación de sus

activos o bienes de su pertenencia, la propia actividad económica que desarrolle y las operaciones de crédito que concierte que no pueden destinarse a financiar gastos corrientes, salvo en caso de urgencia.

Toda persona que habita la Provincia o que en ella desarrolla actividad económica está obligada a concurrir a los gastos públicos.

El sistema tributario se organiza considerando la función económica y social de los tributos y se inspira en los principios de legalidad, generalidad, no confiscatoriedad, irretroactividad, igualdad, equidad, razonabilidad, capacidad contributiva, simplicidad y certeza.

Puede establecer estructuras progresivas de alícuotas, exenciones y otras disposiciones tendientes a graduar la carga fiscal para lograr el desarrollo económico, territorial y social de la comunidad. Puede contemplar un tratamiento fiscal diferenciado para las cooperativas y mutuales que, en cumplimiento de las formalidades y exigencias legales, acrediten su naturaleza de entidades sin fines de lucro y su función social dentro de la economía solidaria.

Los tributos deben ser creados por ley. Es nula toda delegación expresa o tácita.

La administración financiera y presupuestaria se rige por los principios de responsabilidad fiscal, sostenibilidad, eficiencia, eficacia, publicidad y transparencia. Garantiza mecanismos de control y rendición de cuentas.

La ley establece reglas, estándares, procedimientos y dispositivos institucionales vinculados con el gasto, la deuda pública y la transparencia, que tiendan al equilibrio fiscal” (las bastardillas son propias).

Mientras que, el art. 45 indica:

“La Provincia promueve un sistema de gestión pública eficiente, transparente, sostenible y orientado a la generación de valor público. Incentiva la calidad de las políticas públicas basadas en datos y evidencia científica, con respeto a los derechos fundamentales y los principios de relevancia social. Organiza diseños institucionales sustentados en pautas de coordinación interjurisdiccional e intersectorial, participación ciudadana e inclusión de distintas perspectivas.

La Provincia impulsa la planificación y la evaluación de políticas públicas; desarrolla acciones concretas que facilitan el análisis de su implementación y la medición del desempeño institucional”.

Es posible deducir que, en forma simultánea a esta expansión de derechos, la nueva Constitución introduce una tensión hermenéutica, al constitucionalizar explícitamente los principios de la gestión pública y la sostenibilidad financiera. Considero que, tales principios jurídicos, contribuyen a superar la crítica que se realizan a numerosas constituciones latinoamericanas pues “... aparecen como pretextos en parte, pero también como mitos, que en apariencia están llamadas a terminar con los problemas de los pueblos y a darles la solución a sus padecimientos, lo que las vuelve utópicas...”⁽¹⁾.

En efecto, el artículo 8, en sus dos últimos párrafos, establece que la administración financiera y presupuestaria se rige por principios de responsabilidad fiscal, sostenibilidad y la búsqueda del equilibrio fiscal. De forma concordante, el artículo 45 mandata una gestión pública eficiente, transparente y sostenible, orientada a la “generación de valor público” y basada en “datos y evidencia científica, con respeto a los derechos fundamentales y los principios de relevancia social”.

Las normas impulsan la “planificación y la evaluación de políticas públicas”. Tales artículos no son meras declaraciones programáticas, sino mandatos constitucionales concretos dirigidos a los tres poderes del Estado, diseñados para garantizar la viabilidad de la hacienda pública

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *El Preámbulo*, por FELIPE SEISDEDOS, ED, 91-913; *Hoy como ayer: los 150 años de los objetivos del Preámbulo*, por MARÍA CECILIA RECALDE, EDCO, 2003-302; *La acción declarativa y los controles de constitucionalidad, de supremacía federal y de legalidad*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2006-382; *Control de convencionalidad como método de supremacía de los tratados internacionales: hacia un nuevo rumbo en la jurisprudencia nacional*, por CARLOS ALBERTO FOSSACECA, EDCO, 2010-580; *Aspectos del control de constitucionalidad con motivo de una sentencia constitucional (preámbulo, tratados y modulación)*, por DIEGO A. DOLABJIAN, EDCO, 2010-226; *La invocación a Dios como fuente de toda razón y justicia del Preámbulo de la Constitución Argentina*, por FÉLIX A. MONTILLA ZAVALIA, EDCO, 2010-445; *El control de convencionalidad en el sistema de control de constitucionalidad argentino*, por ROMINA ARIANA DÍAZ, ED, 253-684; *Una sentencia pedagógica sobre el control de convencionalidad en el derecho argentino*, por SILVIA MARRAMA, ED, 255-335; *Supremacía constitucional y control judicial de constitucionalidad. Aclaraciones conceptuales*, por PEDRO A. CAMINOS, EDCO, 2015-378; *La Argentina en el mundo de los sistemas de control de constitucionalidad*, por PEDRO A. CAMINOS, EDCO, 2015-520; *Conversación sobre la jurisprudencia actual de la Corte Suprema y el control de constitucionalidad*, por MIRTHA ABAD, EDCO, 2015-539; *Las invocaciones religiosas en los preámbulos*, por EUGENIO L. PALAZZO, EDCO, 2017-455; *¿Existen normas inconstitucionales en la Constitución? (En torno al preámbulo de la Constitución como silogismo práctico teleológico)*, por MARCELO BAZÁN LAZCANO, *El Derecho Constitucional*, marzo de 2021 - número 3; *El Preámbulo de la Constitución Nacional en la doctrina y la jurisprudencia*, por JAVIER MARCELO AYALA, ED, 298-759; *La fraternidad como categoría político-jurídica en la Constitución de 1853*, por LUCIO PALUMBO, *El Derecho Constitucional*, agosto de 2023 - número 8; *1° de mayo. Día de la Constitución Nacional. Una Constitución de 171 años*, por ENRIQUE H. DEL CARRIL, ED, 306-1265; *A treinta años de la reforma constitucional y en el Día de la Constitución: nuestro programa de Estado es el programa constitucional para el desarrollo humano y federal*, por PABLO MARÍA GARAT, *El Derecho Constitucional*, mayo de 2024 - número 5; *La Convención Constituyente de 1994: un ejemplo de convivencia política*, por MARÍA CRISTINA BENZI, *El Derecho Constitucional*, agosto de 2024 - número 8; *La fraternidad humana, los derechos sociales y el presupuesto público. Hacia un Constitucionalismo fraterno*, por LUCIO M. PALUMBO, *El Derecho Constitucional*, noviembre de 2025 - Número 11. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Abogado. Máster en Derechos Fundamentales, Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en Abogacía Pública, ECAE. Profesor Titular de Derecho Constitucional y Profesor Adjunto de Derecho Administrativo, Universidad Católica de Santa Fe. Coordinador del Área de Derecho Constitucional de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe.

(1) Acevedo Miño, Martín J., “Una nueva reforma constitucional ecuatoriana. ¿El fin de la era de las constituciones ‘biblia’?”, *El Derecho - Constitucional*, octubre 2025, número 10, 22/10/2025. Cita Digital: ED-VI-CCLXI-984, p. 30.

y, en definitiva, una mejor vida para los santafesinos que eligieron un modelo de sociedad determinado.

Se trata de un sistema de principios de igual jerarquía que exige una adecuada interpretación constitucional que los considere expresamente, razón por la cual, el juez no podrá ignorar ninguna de estas normas al ejercer el control de constitucionalidad.

Será trascendente distinguirlos de las reglas (que proponen una solución específica) pues como indica Zagrebelsky: “si el derecho actual está compuesto de reglas y principios, cabe observar que las normas legislativas son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios”⁽²⁾.

En el caso de la Constitución de Santa Fe, la propia redacción elegida para sus normas así lo evidencia. Tienen carácter abierto, lo cual da lugar a la tarea interpretativa del legislador y del juez, siguiendo las tendencias actuales⁽³⁾.

Obviamente, no es mi intención abordar, en profundidad, la problemática de los principios en estas reflexiones, pero sí es adecuado aportar los conceptos que sobre ellos realizan reconocidos pensadores.

Comparto, en este sentido, el pensamiento de Alexy, en cuanto sostiene que los principios son mandatos de optimización, razón por la cual, “[h]ay por tanto distintos grados de cumplimiento. Si se exige la mayor medida posible de cumplimiento en relación con las posibilidades fácticas y jurídicas, se trata de un principio. Si sólo se exige una determinada medida de cumplimiento, se trata de una regla”⁽⁴⁾.

A la vez, que no puede ignorarse la naturaleza que Dworkin proporciona a los principios, cuando refiere “... a un estándar que ha de ser observado, no por que favorezca una situación económica, política o social, que se considera deseable, sino que es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”⁽⁵⁾.

En consecuencia, la incorporación de principios de contenido perentorio del gasto y de reconocimiento de derechos fundamentales, lejos de implicar una “contradicción irreductible”⁽⁶⁾, nos ubica ante una “adecuada coherencia o complementariedad”⁽⁷⁾ que exige una nueva doctrina judicial.

El juez, al ejercer el control de constitucionalidad sobre la provisión de un derecho, no posee la libertad de olvidar alguno de estos principios; no puede negar un derecho con la mera invocación del mandato de sostenibilidad, pero tampoco puede ignorarlo dada su jerarquía constitucional. Pues la resolución judicial no debe ser ciega a las “repercusiones que sus decisiones puedan tener en esa misma sociedad en su conjunto”⁽⁸⁾.

Incluso, si bien resulta evidente que el ámbito de debate seguramente se dará en los derechos sociales, los principios constitucionales relacionados con la gestión también operarán respecto de los demás derechos en cuanto guarden alguna relación con la gestión estatal.

Se postula, entonces, que los arts. 8 y 45 de la nueva Constitución actúan como un elemento más para la “configuración”⁽⁹⁾ del alcance de los derechos, incorporando las “justas exigencias del bien común”⁽¹⁰⁾ —en este caso, la viabilidad financiera del propio Estado en términos de bienestar general— como un elemento jurídico, y no meramente político, “que integra el mínimo de prudencia arquitectónica que el juez debe detentar, pues no puede estar ciego a las consecuencias previsibles de sus decisiones sobre la sociedad en su conjunto”⁽¹¹⁾.

La postulación resulta coherente con lo sostenido respecto del art. 45, en cuanto a que sus mandatos son “... los pilares de una nueva teoría constitucional de la gobernanza”⁽¹²⁾.

II. El doble mandato: derechos que requieren prestaciones y sostenibilidad fiscal

La fuerza expansiva de los derechos ha quedado plasmada en el texto constitucional. Una sintética enumeración permite concluir que su satisfacción implica prestaciones, muchas veces a cargo del Estado, pero también de los particulares, cuya medida dependerá de las características específicas de cada uno de los principios enumerados y, por sobre todo, del alcance que se les reconozca.

Intencionadamente, hablo de derechos que requieren prestaciones y no de generaciones de derechos porque participo de la idea de que muchos derechos denominados de abstención también requieren del Estado la aplicación de fondos. Basta, como ejemplo, con las inversiones necesarias para asegurar la libre circulación vehicular, garantizar la protección de la propiedad privada o permitir el ejercicio del derecho de manifestación en el espacio público.

i. Principios de derechos fundamentales y sociales

El nuevo texto normativiza los siguientes principios:

a. Principio de acción positiva e igualdad estructural (art. 13): es una de las incorporaciones más relevantes. El art. 13 “reconoce la existencia de desigualdades estructurales” y obliga al Estado a “adoptar medidas de acción positiva” para grupos específicos. Principios específicos de igualdad (art. 13): interés superior de niñas, niños y adolescentes, principio de participación paritaria e igualdad sustantiva (género); principio de participación plena y efectiva (personas con discapacidad); principio de preexistencia y persistencia étnica y cultural (pueblos indígenas); principio de equidad territorial.

b. Principios del derecho a la salud (art. 22): se expande la tutela (art. 19 de 1962) a un “cuidado integral” (físico, mental, emocional, ambiental y social) y se rige por los principios de “universalidad, gratuidad, adecuación, equidad, interdisciplinariedad y oportunidad”.

c. Principios laborales (art. 23): se consagra el “trabajo decente” y el “principio de tutela preferente” del trabajador, entre otros.

d. Principios de la seguridad social (art. 24): se basa en los principios de “solidaridad, equidad distributiva, accesibilidad, sostenibilidad y transparencia”.

e. Principios de derechos digitales (art. 28): se introducen el “desarrollo y uso ético de las tecnologías”, la orientación al “bien común”, la “centralidad y la dignidad de la persona humana”, y el acceso “universal, equitativo, asequible, sin discriminación”.

f. Principios del derecho a la ciudad (art. 35): se reconoce el derecho fundado en la “función social y ambiental” de la ciudad y los principios de “gestión democrática, justicia espacial, equidad social e intergeneracional y respeto a la diversidad cultural”.

g. Principios ambientales (art. 33): esta es una incorporación fundamental. El art. 33 (ambiente) y el art. 34 (agua) son nuevos y están redactados puramente en clave de principios. Así, el derecho a un ambiente sano se consagra con un enfoque de equidad e intergeneracional. Por otro lado, se contempla en materia ambiental el principio de responsabilidad compartida entre la Provincia, la ciudadanía y los sectores productivos; principios de prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad y no regresividad, responsabilidad y solidaridad; principio de la función social y ambiental del agua. El art. 34, a su vez, define al agua como un “bien colectivo” con esta doble función.

h. Principios en materia educativa (art. 37): el art. 37 redefine la educación (art. 109 de 1962) bajo los principios de ser “gratuita, laica, universal, plural, inclusiva, científica, de calidad y democrática”.

i. El principio de sostenibilidad y responsabilidad fiscal (art. 8): Ahora bien, a qué refiere el artículo 8, penúltimo y último párrafo, cuando establece un mandato de responsabilidad fiscal, sostenibilidad, eficiencia y eficacia

(2) Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 109 y 110.

(3) El actual protagonismo de los principios comenzó a palpase con el juicio de Nüremberg; en ese momento quedó en evidencia las falencias que tenía la tesis que asimilaba el derecho a la ley en razón que el sistema jurídico no contemplaba la categoría de los delitos de lesa humanidad.

(4) Alexy, Robert, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en *Doxa*, 5 (1988), Universidad de Alicante, 1988, p. 144.

(5) Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Editorial Ariel Derecho, 1977, p. 72.

(6) Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, Buenos Aires, La Ley, 2000, p. 82. Si bien la obra no analiza los derechos incorporados en la Constitución santafesina, aporta elementos relevantes para la solución de las tensiones entre principios.

(7) *Ídem*, p. 82.

(8) *Ibidem*, p. 86.

(9) *Ibidem*, p. 86.

(10) *Ibidem*, p. 86.

(11) *Ibidem*, p. 86.

(12) Di Chiazza, Iván G. y Pérez Casella, Roberto, “El Mandato Constitucional sobre Gestión y Valor Público. Impacto Sistémico en el Poder Judicial. El art. 45 de la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe”, JA- Litoral, diciembre 2025, n.º 4, p. 38. Cita online: TR LA LEY AR/DOC/2888/2025.

y disciplina financiera. Cuando el art. 8 habla del principio de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, supera la visión de un presupuesto anual. La “sostenibilidad” introduce la dimensión temporal. Implica que la gestión de los recursos de hoy no debe comprometer la capacidad de la Provincia para proveer derechos y servicios esenciales en el futuro.

Es aquí, donde yace el concepto de responsabilidad intergeneracional: el Estado no puede generar déficits estructurales o niveles de deuda que deban ser pagados por generaciones futuras a costa de sus propios derechos. Es un mandato de prudencia que limita la discrecionalidad del gobernante de turno. En cambio, el principio de equilibrio fiscal es el objetivo práctico de la sostenibilidad. El mandato de tender al equilibrio fiscal obliga al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a alinear el gasto público con los ingresos genuinos. Pero la dimensión constitucional conferida, también, obliga al juez a considerar su afectación, cuando se trata de resolver tensiones entre principios constitucionales. Por otra parte, si bien la Constitución no prohíbe el déficit *per se*, sí lo limita a situaciones excepcionales (como lo indica el primer párrafo del art. 8, que prohíbe destinar crédito a gastos corrientes), exigiendo que la regla sea el equilibrio.

j. Mandato de gestión eficiente (art. 45): Luego, el art. 45 incorpora el mandato de gestión eficiente.

Mientras que el art. 8 mira la sostenibilidad de las *cuentas*, el art. 45 mira la sostenibilidad de las *políticas*. Una política pública (como la provisión de un derecho de prestación) solo es “sostenible” si también es “eficiente”, es decir, si logra el máximo impacto (generación de “valor público”) con los recursos disponibles.

También, el art. 45 introduce la “gestión por resultados” como un principio constitucional. La administración ya no solo debe “gastar” lo presupuestado, sino que debe hacerlo con “calidad”, basándose en “planificación” y “datos”, y está sujeta a “evaluación”.

Esto dota de contenido jurídico concreto al principio de eficiencia. Si bien la ley, los criterios de los órganos de control, la jurisprudencia administrativa y judicial definirán los alcances con precisión, de manera liminar puede afirmarse que la naturaleza de estos artículos no es meramente programática (simples deseos del constituyente), sino que son normas jurídicas que establecen mandatos de optimización. Explícitamente, la Constitución opta por la “sostenibilidad”, “tender” al “equilibrio”, “planificar” y “evaluar” con base en “datos”. Al constitucionalizar principios como la “eficiencia”, “sostenibilidad” y la “buena administración” (implícita en el art. 45).

La Constitución realiza una clara opción por un modelo de gestión de los recursos públicos. A la vez, introduce variables que los tres poderes del Estado deben considerar para ejercitar atribuciones de mérito y oportunidad, pero también para resolver cuestiones de legalidad, tanto respecto de la actividad estatal como respecto de las peticiones de los particulares⁽¹³⁾.

En el derecho comparado pueden encontrarse antecedentes, especialmente en Europa, donde ha reconocido la incorporación de principios de estabilidad o sostenibilidad presupuestaria. Primero, fueron establecidas exigencias de disciplina fiscal por la Unión Europea⁽¹⁴⁾. Luego, los Estados miembros realizaron modificaciones en el derecho interno, dentro de sus normas de máxima jerarquía (constitucional o equivalente), según el sistema jurídico de cada país. Por ejemplo, la reforma del art. 135⁽¹⁵⁾ de la

Constitución española del 27 de septiembre de 2011, cuyo texto incorporó una serie de disposiciones que actúan como un contrapeso a otros mandatos constitucionales y orientan la interpretación del resto del ordenamiento.

III. La tensión y el método de armonización: el principio de razonabilidad

El ordenamiento constitucional no es un catálogo de normas aisladas, sino un sistema coherente que debe interpretarse de forma integral. Esta interpretación revela tensiones inherentes, especialmente en el constitucionalismo moderno, que consagra simultáneamente derechos de prestación (que exigen recursos) y principios de equilibrio fiscal y sostenibilidad (que gestionan la escasez). Este es el nudo central del conflicto constitucional contemporáneo: la colisión aparente entre principios expansivos de derechos y principios restrictivos de gestión.

La colisión entre, por ejemplo, el derecho a la salud (art. 19, Const. Santa Fe) y el mandato de equilibrio presupuestario (art. 45, Const. Santa Fe) no es una contradicción que invalide una norma sobre la otra. Es, más bien, una tensión dinámica que el operador judicial debe gestionar.

El juez, como garante de la supremacía constitucional en su totalidad, no tiene la libertad de elegir un principio y descartar el otro. Establecer una regla de prevalencia absoluta de un derecho social, ignorando las limitaciones materiales que el propio texto constitucional reconoce (como la sostenibilidad), implicaría dejar sin efecto el mandato constitucional.

Especialmente, en épocas de crisis económicas, ignorar los principios contenidos en los arts. 8 y 45 podría implicar que el juez suplante decisiones democráticas sobre el presupuesto y el modelo de gasto público contenido en la Constitución.

El sistema judicial de solución para el caso concreto puede llevar a perder la perspectiva de que la reforma constitucional incorpora numerosos mandatos de optimización, dirigidos a satisfacer diferentes necesidades sociales, dentro de las cuales también está la constitucionalización de la adecuada construcción del presupuesto y la ejecución del gasto como mandato de la ciudadanía.

El deber judicial no es de elección y supresión, sino de armonización y ponderación. El vehículo histórico para esta armonización ha sido el principio de razonabilidad, anclado en el art. 28 de la Constitución Nacional y extensible a nuestro ordenamiento local por el art. 5 CN y la propia mención de los tratados que ahora realiza el art. 2 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe reformada⁽¹⁶⁾. Este principio es la herramienta fundamental para armonizar el contenido de las cláusulas referidas en este trabajo.

Sin embargo, su aplicación en el campo de la colisión de principios exige superar su concepción más limitada. La razonabilidad no es meramente una adecuación de medios a fines (un análisis de lógica formal sobre si la medida legislativa es un medio idóneo para el fin que persigue). Cuando dos principios constitucionales chocan en

(13) Para profundizar los conceptos de eficacia, eficiencia, planificación y evaluación de resultados puede consultarse: Las Heras, José María, *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*, 4.º Ed., Osmar Buyatti Librería Editorial, 2018 y *Estado Eficaz*, 2ª edición, Osmar Buyatti Librería Editorial, 2003.

(14) El 2 de marzo de 2012, se firmó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, conocido como TSCG o Pacto Fiscal, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:42012A0302\[01\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:42012A0302[01]). Síntesis: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html> (consultado: 7/1/2025).

(15) Artículo 135: “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer

los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

(16) Los tratados ya debían ser respetados por imperio del art. 5 Const. Nac. citado y por la supremacía del ordenamiento jurídico federal (art. 31 Const. Nac.).

un caso concreto, la razonabilidad evoluciona y se transforma en ponderación.

La ponderación exige al juez sopesar, en el caso específico, el grado de afectación de un principio frente al grado de satisfacción del otro. Ya no se pregunta si la ley o un acto administrativo es “razonable” en abstracto, sino si la limitación de un derecho (por ejemplo, la salud, por una negativa de cobertura) es razonable a la luz de la necesaria satisfacción del otro principio (por ejemplo, la sostenibilidad del sistema presupuestario).

La Constitución de Santa Fe innova al orientar de manera más específica la ponderación judicial y dota de contenido específico a este test. El deber judicial de incorporar expresamente los arts. 8 y 45 en el análisis –el art. 8 (principio de solidaridad, responsabilidad y equilibrio en el ejercicio de derechos) y el art. 45 (sostenibilidad fiscal y equidad intergeneracional)– se justifica en que no son meras declaraciones programáticas. Son normas, con forma de principios, de carácter operativo con mandatos de optimización concretos que informan el test de razonabilidad.

Ya no se trata solo de verificar si un derecho fue afectado. El análisis debe ser más profundo: si se entiende que la Constitución reconoce otras demandas sociales establecidas como principios, que también deben ser satisfechas, ¿es la política pública (o la asignación presupuestaria específica) que limita ese derecho, a su vez, razonable a la luz de los mandatos de sostenibilidad del art. 45 y de equilibrio del art. 8?

Miriam Ivanega, hace varios años, sostuvo: “Se amerita entonces, evaluar los mecanismos para lograr un razonable equilibrio entre el deber de garantizar los derechos constitucionalmente consagrados y la posibilidad de que sean satisfechos con los recursos públicos”⁽¹⁷⁾.

IV. La legitimidad constitucional de la limitación

Más allá de la casuística y de la jurisprudencia específica existente en torno a cada derecho, la teoría constitucional ha abordado de manera sistemática la tensión que se plantea entre la máxima satisfacción de los derechos fundamentales y la viabilidad económica y sostenibilidad fiscal del Estado.

Diversos autores han reflexionado sobre los criterios de resolución de estas colisiones, aportando marcos conceptuales que trascienden la mera aplicación del test de razonabilidad tradicional. Por ejemplo, la doctrina de la reserva de lo posible o límite de la prestación establece que el Estado solo está obligado a garantizar los derechos sociales hasta el punto en que sus recursos se lo permitan de forma razonable y sostenible.

El Tribunal Constitucional Alemán ha invocado esta doctrina, lo hizo inicialmente en el caso conocido como “*numerus clausus*” de 1972 –referido al derecho a las vacantes en las universidades públicas– donde entendió que los derechos fundamentales a las prestaciones positivas deben limitarse a los casos en que el individuo pueda racionalmente exigirlos a la sociedad, sosteniendo que el legislador debe observar otros intereses de la comunidad y, que de acuerdo con la propia Constitución, sería imprescindible preservar el equilibrio económico global⁽¹⁸⁾.

Consecuentemente, tal reserva no operaría como una excusa para la inacción, sino como un principio que exige al Estado demostrar que la limitación o denegación de una prestación específica, obedece a una escasez real y a una asignación de recursos que, a su vez, respeta, en el caso santafesino, los principios constitucionales de eficiencia, equidad y no regresividad (arts. 8 y 45).

Desde una visión doctrinaria, Prieto Sanchís afirma que la determinación de los derechos sociales depende del “grado de desarrollo de las fuerzas productivas, del nivel de riqueza alcanzado por el conjunto social” y de la “escasez relativa de ciertos bienes”, lo cual requiere una decisión previa sobre el reparto de recursos de los recursos y las cargas sociales⁽¹⁹⁾ que compete al legislador.

Así como que, el control judicial no debe ser una imposición de política, sino un control de racionalidad sobre las distinciones que hace el legislador, donde el juez puede intervenir bajo un imperativo de “racionalidad o coherencia” (control de razonabilidad)⁽²⁰⁾.

En cambio, critica por imprecisas e insuficientes las referencias que el Tribunal Constitucional de España ha realizado sobre los derechos sociales, cuando ha afirmado que tienen “núcleo indisponible” o irreductible que debe proteger, actuando como un límite a la libertad de configuración del legislador, pero que (el núcleo) se determinará en cada momento basándose en la “conciencia social de cada tiempo y lugar”⁽²¹⁾. No obstante, rescata, que, en definitiva, el Tribunal se está reservando dicha competencia.

Tampoco se desentiende de la cuestión Alexy, cuando refiere a la ejecución de los mandatos de optimización (principios jurídicos) según las “posibilidades fácticas”⁽²²⁾, dentro de las cuales, las limitaciones presupuestarias de un Estado son la manifestación más directa y tangible. Ello, aclarando que, la carga de la argumentación para la limitación de un derecho individual recae en justificar la restricción del derecho en favor del bien colectivo⁽²³⁾.

Por otra parte, desde el punto de vista del constitucionalismo deliberativo el juez adoptaría mecanismos dialógicos y tendría un enfoque estructural del caso, siempre con respeto del principio democrático, a los efectos de considerar interpretaciones, principios y metas ya establecidas por los poderes con legitimación democrática directa.

Desde el punto de vista de la *praxis* judicial de nuestra Nación, título ejemplificativo, señalo que la Corte Suprema de la Nación, en autos “Monteserín” (Fallos: 324:3569), analizó un argumento planteado por el Estado Nacional que consistía en la ausencia de partida presupuestaria, lo cual constituye una de las formas concretas en que se presenta la tensión entre la factibilidad presupuestaria y el derecho (en esta oportunidad a la salud).

En el caso, el padre de un menor –que padecía una discapacidad grave–, carente de obra social y recursos económicos, solicitó al Poder Ejecutivo Nacional que cumpliera con sus obligaciones establecidas en la Ley 24.901⁽²⁴⁾, que prevé un sistema de prestaciones básicas de atención y rehabilitación integral para personas con discapacidad, y el art. 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Lo resuelto por la Corte se fundó en los principios más importantes de la Constitución y los tratados de derechos humanos, reafirmando dos ideas centrales: el derecho a la vida, como primer derecho de la persona humana reconocido y garantizado por la Constitución Nacional y el derecho a la preservación de la salud como obligación impostergable.

Pero, resulta de fundamental utilidad señalar, para la cabal comprensión de los intrincados andariveles por los cuales podría transitar en el futuro la intensidad del análisis de razonabilidad judicial –o, más precisamente, la revisión de la constitucionalidad– cuando los tribunales deban ponderar la aplicación e interpretación de lo previsto en los arts. 8 (dos últimos párrafos) y 45 de la normativa en cuestión respecto del derecho peticionado, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al dictar sentencia y resolver el fondo del asunto, también se apoyó de manera significativa en un análisis de índole presupuestaria. Esto se debió, a que una de las defensas esgrimidas por la representación del Estado Nacional fue precisamente la de cumplimiento imposible (o *imposibilidad material*) por falta de una partida presupuestaria específica.

Contra dicha defensa, la Corte sostuvo que: “Los beneficios establecidos en favor de las personas incapacitadas no incluidas en el régimen de obras sociales cuentan con el financiamiento de las partidas asignadas en el presupuesto general de la Nación para tal finalidad (art. 7º, inc. e, *in fine*, ley 24.901) y del fondo instituido especialmente

(17) Ivanega, Miriam M., “Derechos fundamentales y presupuesto público: en la búsqueda del equilibrio”, *elDial.com, Supl. Derecho Administrativo*, Año XI, n.º 2508, 11/4/2008, pto. 4.

(18) Cfr. Perlingeiro, Ricardo, “¿La reserva de lo posible se constituye en un límite a la intervención jurisdiccional en las políticas públicas sociales?”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 2014, 16(2), pp. 181-212. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73331372007> (fecha de consulta 7/1/2026).

(19) Cfr. Prieto Sanchís, Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N.º 22, 1995, p. 20.

(20) *Ídem*, p. 14.

(21) *Ibidem*, p. 57, con cita de la sentencia del Tribunal Constitucional de España, SCT 37/1994.

(22) Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, (trad. Ernesto Garzón), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 86.

(23) *Ídem*, p. 111.

(24) Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24901-47677/actualizacion> (fecha de consulta 7/1/2026).

para programas de similar naturaleza en la ley 24.452 (art. 7º, segundo párr. y anexo II)” (Fallos 324:3569), dejando de lado así la argumentación relacionada con la ausencia de recursos.

La inclusión de este tipo de análisis podría sugerir las futuras tendencias jurisprudenciales, pero debiendo tenerse en cuenta que requerirá un esfuerzo argumentativo específico, ya que a nivel nacional las normas sobre gestión tienen rango legal y, fundamentalmente, carecen de la carga axiológica incorporada en los principios consagrados en los artículos 8 (párrafos finales) y 45 de la Constitución santafesina.

V. Conclusión

Por las características de la redacción de los principios incorporados en la Constitución de Santa Fe, el juez no quedaría limitado a evaluar el presupuesto en abstracto, sino que debería explorar las alternativas posibles para conciliar los mandatos.

El mandato de sostenibilidad intergeneracional y las demás exigencias axiológicas deberán ser incluidas en la tarea de ponderación.

Seguramente, existirán algunos derechos que tendrán un peso abstracto, en términos de Alexy, que exigirá garantizarlos. No obstante, el control de razonabilidad deberá considerar las nuevas exigencias constitucionales establecidas, en función del modelo de sociedad que diseña la Constitución santafesina y de los derechos en cuestión.

En conclusión, los estándares futuros no serán un listado de reglas fijas. El éxito, en estos aspectos, de la reforma constitucional de 2025 dependerá de la capacidad de los poderes democráticos para crear políticas públicas robustas basadas en datos y de la habilidad de los jueces para diferenciar entre la escasez fáctica inevitable y la ineficiencia administrativa injustificada.

VOCES: CONSTITUCIÓN NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - PODER EJECUTIVO - PODER LEGISLATIVO - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - JURISPRUDENCIA - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - ESTADO NACIONAL - PODER JUDICIAL - DERECHO POLÍTICO - POLÍTICAS PÚBLICAS - DERECHO CONSTITUCIONAL - DERECHOS HUMANOS - PRESUPUESTO