

# LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE – LA REGIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO PROVINCIAL–

DR. RICARDO ALEJANDRO TERRILE(\*)

*“Existe la idea, habitualmente indiscutida, de que siempre que se trate de la reforma constitucional y, desde luego, en la medida que se avance en su estudio, llega un momento en la que, necesariamente, se rebasa el mundo del Derecho y se entra en el político (De Cabo Martín, Carlos. “La Reforma Constitucional”. Editorial Trotta. 2003. p.13)*

## **(1) CONSIDERACIONES PRELIMINARES:**

### **A) CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD:**

Reformar una Constitución es un ejercicio de inteligencia y tolerancia. Somos conscientes que no es producto de un contrato social que involucre a todos y cada uno de los sectores políticos, sin perjuicio que todos procuremos ese objetivo.

En la actual coyuntura, transitamos una manifiesta crisis de representatividad política. Entre los dirigentes partidarios y sus legisladores existe un evidente divorcio con los ciudadanos. Los sistemas electorales colaboran con esa irrepresentatividad transformando al marco democrático en una ficción, al decir de RAFAELLE SIMONE. Por ello, interpreto, que las organizaciones no gubernamentales deben participar del proceso electoral para la elección de los convencionales y de esta manera destruir un sistema partidocrático distorsionado que no colabora ni impulsa la participación ciudadana.

### **B) LA DIVISIÓN POLÍTICA TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE ES OBSOLETA:**

En 1858, la provincia de Santa Fe contaba con 4 departamentos. En 1883, como consecuencia del trazado del ferrocarril aumentó a 9 departamentos. El crecimiento inmigratorio provocó, en 1890, el aumento a 18 departamentos y desde 1907 contamos con 19 departamentos.

En el año 1947, se produce un proceso de acelerada urbanización hacia las ciudades de Santa Fe y Rosario, generando un marcado desequilibrio, distorsionando la distribución poblacional que se asienta en casi un 48% en los centros urbanos de estas ciudades.

En la actualidad, existen departamentos territoriales con una escasa y mínima cantidad de habitantes, que no resisten el grado de representación que requiere un polo departamental, lo que implica, en la práctica, que el Senado provincial pierda sustento político y sociológico.

Interpreto que el plan estratégico provincial, integrado por un conjunto de programas y proyectos de escala provincial y regional, ordenados a partir de tres líneas estratégicas

(territorio integrado, calidad social y economía de desarrollo) provoca la existencia de cinco regiones y una provincia: Nodo Reconquista; Nodo Rafaela; Nodo Santa Fe; Nodo Rosario; Nodo Venado Tuerto.

Lo expuesto es relevante en torno a los criterios que vamos a ensayar, más adelante, en la representación regional de Diputados y eventualmente, si cabe la posibilidad del bicameralismo, la representación regional de los Senadores.

### **C) LA OPORTUNIDAD DE LA REFORMA:**

Existen sectores que por mera especulación electoral rechazan la posibilidad de la Reforma constitucional con el argumento de que “no es oportuna”.

Sin embargo, en un país impredecible como el nuestro, hemos impulsado la Reforma de nuestra Constitución Nacional y en muchos casos las provinciales, en medio de profundas coyunturas de crisis, a saber:

– Sancionamos la Constitución en 1853, después de Caseros, con Buenos Aires divorciada del contexto territorial y sin completar los elementos que conforman al Estado (territorio, población y gobierno).

– Reformamos nuestra Constitución en 1860, después de Pavón, en medio de una grave crisis institucional en la que el Gobernador de Buenos Aires asumió la función presidencial.

Cada una de las reformas parciales de nuestra Constitución, en el siglo XIX, se impulsaron en medio de verdaderas crisis institucionales.

La reforma de 1949, generó un debate en torno a la interpretación del artículo 30 de la Constitución histórica, que implicó que la Constitución de 1949 se constituyera en la decisión unilateral de un solo partido.

Durante el gobierno de un triunviro militar de facto en 1955, se abrogó la Constitución de 1949, se reinstaló la Constitución de 1853/60 y se convocó a una convención constituyente en 1957, con la proscripción del peronismo.

El intento de reforma por el Estatuto de 1972, se efectuó en un gobierno de facto comandado por Alejandro Agustín Lanusse.

En 1973/1976, Campora-Solano Lima y luego Perón-Perón, tuvieron la posibilidad institucional de dejar sin efecto la Constitución de 1853/60 y reinstalar la de 1945, pero omitieron ese trascendente hecho. En el año 1984, el Presidente Alfonsín convocó a diferentes partidos políticos con representación parlamentaria a modificar la Constitución histórica, haciendo expresa mención de que se autoexcluía de cualquier decisión en torno a la reelección. En ese entonces, los partidos se opusieron por pura especulación electoral. Esos mismos partidos, impulsaron la reforma de 1994 que se conformó con el Pacto de

Olivos en donde, los verdaderos convencionales, fueron los técnicos asesores de los dos partidos mayoritarios que elaboraron el llamado “Paquete de Olivos”.

En nuestra provincia, el radicalismo por imperio de varios proyectos en los últimos 30 años, el socialismo en la administración Binner y el peronismo en la administración Obeid impulsaron la reforma de la constitución provincial, sin lograr acuerdos, por intereses sectoriales electorales.

Desde 1944, todas las constituciones provinciales excepto Buenos Aires y Santa Fe, reformaron su constitución para adaptarla a la Constitución Nacional.

En el derecho comparado, Estados Unidos sancionó su Constitución en 1776 en pleno proceso bélico con Gran Bretaña; Francia sancionó su Constitución en 1791 en pleno proceso revolucionario contra el I y II Estado francés y con el acoso bélico de Gran Bretaña, España y el imperio Austro-Húngaro.

La sintetizada reseña de hechos, demuestra que la “oportunidad” no es un factor excusable sino, por el contrario, un argumento que han utilizado aquellos sectores que se resisten a los cambios y al hecho que una constitución moderna y actualizada puede ser una adecuada herramienta para mejorar la calidad institucional.

Interpreto, en consecuencia, que la reforma constitucional no es excluyente de los graves problemas que mantenemos en materia de inseguridad o frente a las importantes limitaciones económicas que padecemos.

**D) LA IMPORTANCIA DE CONFORMAR UNA CONSTITUCIÓN AUTOSUFICIENTE Y DE AVANZADA COMO INSTRUMENTO QUE DELATE EL COMPROMISO DE LOS HABITANTES DE SANTA FE CON LA CALIDAD INSTITUCIONAL:**

Algunos sectores de la doctrina, interpretan que no es necesaria la reforma de la primera parte de nuestra Constitución Provincial en razón de que, los nuevos derechos y garantías incorporados en la Constitución Nacional en 1944, se imponen por supremacía a nuestro territorio. Por su parte, las expresas disposiciones del artículo 75. inc. 22, en consonancia con el mencionado artículo 31 de la Constitución Nacional, imponen la supremacía convencional en nuestra jurisdicción, y las disposiciones del artículo 124 de la Constitución Nacional habilitan los convenios internacionales que las provincias pueden celebrar con las potencias extranjeras.

Omiten decirnos, que el anhelo que mantenemos no es instalar una mera copia por delegación de la Constitución Nacional, sino la de consensuar, entre todos, una formidable herramienta jurídica que sea representativa, incorporando en su seno los nuevos principios del derecho constitucional.

Es importante consignar la universalidad de los derechos humanos, la operatividad de todas sus disposiciones vinculadas a los derechos con raigambre constitucional y

fundamentalmente la progresividad, irreversibilidad, adecuación normativa y la fuerza expansiva de los derechos fundamentales. Todo ello, debe impregnarse de dos principios fundamentales que conforman la nueva concepción del derecho público argentino, el principio *pro homine* y el principio *pro actione*.

(2) **DISPOSICIONES QUE SUGIERO SU REFORMA:**

Después de una atenta lectura del texto constitucional vigente, y en razón de todas y cada una de las alternativas que sugiero proponer como reforma, me cabe razonable duda en torno a la necesidad de que la reforma constitucional, en nuestra provincia, sea total o parcial.

– Si partimos de la premisa de encarar una reforma parcial, el punto de partida, es el PREAMBULO:

Se debe reemplazar el preámbulo actualmente vigente por imperio de la Constitución provincial de 1962, por el siguiente:

*“Nos, los representantes del pueblo de la provincia de Santa Fe, reunidos en convención constituyente, por imperio de nuestra Constitución Nacional, integrando la Nación Argentina en fraterna unión federal, con el objeto de consolidar el sistema representativo y republicano, garantizando la convivencia democrática y el bienestar general, reafirmamos nuestra voluntad de sostener un orden económico y social justo, fortalecer las instituciones y la autonomía provincial y hacer respetar la dignidad personal y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y convencionales y en ese compromiso, sancionamos la presente Constitución.”*

– **ARTÍCULO 3:** Reemplazar el actual artículo 3 por el siguiente:

“Todos los habitantes de la provincia de Santa Fe gozan de libertad religiosa”.

– **ARTÍCULO 5:** Es preciso establecer la prohibición de la doble imposición en materia tributaria.

– **ARTÍCULO 7:** El Estado reconoce a la persona humana su eminente dignidad y todos los órganos del Estado están obligados a respetarla y protegerla.

El Pacto de San José de Costa Rica (artículo 5 inc. 2 y 11 inc. 1); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 1); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 10); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 11) y la Convención Internacional sobre la Tortura, son algunas de las disposiciones que reconocen a la persona humana el derecho de dignidad. En esta última convención, la norma establece que no se puede invocar en ningún caso, para justificar la tortura, circunstancias excepcionales como

guerra, amenaza de guerra e incluso la obediencia debida. Es decir, aquel argumento invocado por las leyes federales de “obediencia debida” y “punto final” tienen en la actualidad una clara disposición inconventional a partir del principio de legalidad y fundamentalmente por la jerarquía que impone el artículo 75. inc. 22 y el artículo 31 de la Constitución Nacional.

La persona humana tiene una dignidad que deriva del hecho de ser persona. A tal efecto, el artículo 33 de la Constitución Nacional en materia de derechos implícitos; el artículo 14 bis de la Constitución Nacional cuando refiere a “condiciones digna del trabajo” y el artículo 42 de la Constitución Nacional al reconocer a los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, el trato digno.

Por su parte la doctrina, a sostenido en materia de concepto de dignidad, lo siguiente:

- Un derecho que engloba a todos los demás (BIDART CAMPOS);
- La idea nuclear de los derechos humanos (KRIELLE);
- El valor constitucional último (FERNÁNDEZ SEGADO);
- El fundamento de los derechos humanos (SOTO KLOSS).

**–ACCIÓN DE AMPARO (ARTÍCULO 17):**

Sugiero incorporar en el marco del artículo 17, el generoso reconocimiento de las garantías del artículo 43 de la Constitución Nacional: amparo; habeas corpus; habeas data y sumar la acción de replica.

**– RÉGIMEN ELECTORAL (ARTICULO 29):**

- a) existe una incongruencia entre Nación y Provincia, desde le punto de vista electoral, habida cuenta que el menor a partir de los 16 años puede votar como candidato a presidente y vicepresidente de la Nación, pero no a gobernador en la provincia.
- b) Es preciso y necesario, en consecuencia, trazar sistemas electorales que permitan un mayor grado de representatividad. A tal efecto, la lista única y el voto electrónico, en tanto y en cuanto nos obligue a votar por el primer candidato arrastrando a todos los demás sin que figuren en la respectiva boleta o pantalla, conspiran con la legitimación que detentan los integrantes de la lista. Debemos procurar un sistema en el que se autorice al elector a tachar el candidato no deseado.

**–PODER LEGISLATIVO:**

Soy partidario de la unicameralidad, sin perjuicio de reconocer en el marco de la actual coyuntura política, las rígidas posturas del Senado para oponerse a dicho régimen.

Si la decisión consensuada fuera el sistema bicameral, interpreto que no cabe ni corresponde hacerse sobre la base de los 19 departamentos actualmente existentes, como

división política regional de la provincia sino, sobre la base de admitir y reconocer en la nueva composición regional limitada a cinco nodos: Nodo Reconquista; Nodo Santa Fe, Nodo Rafaela; Nodo Rosario y Nodo Venado Tuerto.

–Los Diputados y Senadores tendrían un mandato de cuatro años para unificarlo con el del gobernador, con posibilidades de ser reelecto por cuatro años más y sin posibilidad de reelección indefinida.

–Imagino un sistema unicameral en el que, el número de los diputados sea proporcional a la cantidad de habitantes de cada región y los diputados electos representarían la región o nodo.

–Si la decisión política fuera la bicameralidad, el número de los Diputados debe ser proporcional a la cantidad de habitantes, tomando a la provincia como un solo distrito electoral. En este caso, los Senadores serían regionales: tres por cada región. Dos por la mayoría y uno por la minoría.

–Estoy analizando la posibilidad de contemplar que los gobernadores con mandato cumplido integren el Senado por un periodo de cuatro años inmediatos a la finalización de su mandato incorporando, de esta manera, la experiencia en el Poder Ejecutivo y una mayor eficacia en el ámbito legislativo.

– **REQUISITO PARA SER DIPUTADOS (ARTÍCULO 33):** Ciudadano argentino con domicilio en la provincia o residencia inmediata de tres años. Interpreto que si no es natural de la provincia, un legislador provincial tiene que tener al menos 3 años de residencia inmediata para posibilitar un conocimiento más extenso de nuestra realidad provincial. Con referencia a la edad, interpreto 21 años como edad razonable.

– **REQUISITOS PARA SER SENADOR (ARTÍCULO 37):** Ciudadano argentino con domicilio en la provincia y dos años al menos de residencia inmediata en la región. Precisamente, el criterio adoptado con una división política basado en la regionalización, me conduce a sostener que el domicilio y la residencia deben estar vinculados a la región. Asimismo, interpreto que 30 años de edad requeridos para ser Senador, carece de razonabilidad por lo que lo asimilo al requisito para ser Diputado en 21 años de edad.

–**NORMAS COMUNES A AMBAS CÁMARAS: ARTÍCULO 40/53:** Es preciso ampliar el periodo ordinario de sesiones, tomando como referencia el comienzo de las sesiones ordinarias, al igual que la Constitución Nacional, el 1 de marzo, con la obligación del Gobernador de abrir las sesiones exponiendo “el estado de cuentas de la provincia de Santa Fe”, los proyectos legislativos y la estrategia para el año legislativo. La finalización de las sesiones ordinarias se deberían establecerse el 15 de diciembre.

– Interpreto que el cuerpo legislativo no es un apéndice del Poder Ejecutivo, y como tal, debería mantener el poder de auto convocatoria a sesiones extraordinarias, a pedido de la mitad más uno de sus miembros, por tiempo limitado que no puede superponerse con las sesiones ordinarias y únicamente se habilitaría para “graves asuntos de interés público”

–Los ministros tienen la obligación de suministrar informes o explicaciones sobre los puntos que previamente le fije la legislatura (artículo 45), pero no pueden excusar su asistencia siendo obligatorio, reitero, concurrir al seno de la legislatura.

–Un factor importante que no ha sido contemplado en diversas iniciativas, y juzgo relevante en el marco de mejorar la calidad institucional de la representación política, es incorporar la revocatoria popular al los legisladores.

–Facultades y garantías de independencia y eficacia de los legisladores: la ley federal 25.320 (ley de fueros), interpreto sería de aplicación al ámbito de las inmunidades parlamentarias, estableciendo que toda facultad de investigación debe necesariamente contar frente a cualquier allanamiento con orden judicial.

#### **ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO (ARTÍCULO 54 Y 55):**

–PRESUPUESTO (ARTÍCULO 55 INC 8): Sugiero la siguiente redacción: *“fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculos de recursos de la administración provincial en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones”*.

–FORMACIÓN Y SANCION DE LEYES (ARTÍCULO 56/61): Debemos incorporar dentro de los mecanismos de participación, en la actual Constitución Provincial, la consulta popular, la iniciativa popular y, reitero, la revocatoria popular.

–Incorporar, en el debate en particular, una vez aprobado el proyecto legislativo en general, la posibilidad de revisión a la comisión o comisiones correspondientes, con el voto de las dos terceras partes de los presentes.

–Se debe dejar sin efecto la sanción ficta por ser contraria y lesiva a principios republicanos.

#### **ÓRGANOS DE CONTROL:**

–Incorporar la Auditoria, el Ministerio Publico y el Defensor del Pueblo conforme lo tiene tutelado la Constitución Nacional. En el caso del Defensor del Pueblo, incorporaría el instituto como órgano independiente, instituido en el ámbito de la legislatura.

#### **PODER EJECUTIVO:**

–Mandato de 4 años con una única reelección inmediata, dejando sin efecto cualquier otra alternativa de reelección.

–Incorporación del ballottage como un medio y herramienta para consolidar la legitimación del propuesto y elegido.

**PODER JUDICIAL:**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PROVINCIAL (ARTÍCULO 84): Establecer un número impar en la composición de la Corte Provincial.

REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DE LA CORTE SUPREMA DE LA PROVINCIA (ARTICULO 85): Titulo de abogado con diez años de ejercicio, 40 años de edad y 8 años de residencia inmediata en la provincia si no hubiere nacido en esta.

Interpreto que el requerimiento de 30 años en la actual constitución presume una manifiesta inexperiencia, en el ejercicio de la profesión, y ello conlleva a una insuficiente capacidad en materia interpretativa.

–**JUICIO POLITICO:** Es imperioso incluir al vicegobernador entre los funcionarios sujetos al juicio político.

–**FISCALÍA DE ESTADO:** Limitaría el actual artículo 82, al hecho que el Fiscal de Estado ejerza sus funciones durante el periodo del Gobernador que lo ha designado, sin posibilidad de inamovilidad ni la remoción del juicio político.

–**RÉGIMEN MUNICIPAL:**

–Incorporar la autonomía propia del artículo 123 de la Constitución Nacional.

–Mecanismo de democracia directa en municipios, tales como la consulta, la iniciativa y la audiencia pública.

–Establecer dentro del régimen municipal un ámbito de autarquía para las comunas de hasta diez mil habitantes, y municipios de hasta 50 mil, estableciendo la autonomía plena para las ciudades con más de 50 mil habitantes.

–En los municipios con más de 10 mil habitantes, la elección debe hacerse por circunscripción.

Es trascendente que impulsemos la reforma de la constitución provincial para mejorar nuestra calidad institucional. Para ello, es imperioso la participación de todos.

(\*) Profesor titular de Derecho Constitucional- Facultad de Derecho- UNR