

## **REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1962**

Opinión fundada del Dr. Iván José María Cullen

### **1.- Breve relato de la historia constitucional de la Provincia desde 1819.**

Nuestra Provincia registra una rica historia en materia constitucional pues aquí se sancionó el Estatuto de 1819 por el Brigadier Estanislao López, considerado como la primera constitución provincial y se aprobó el Pacto Federal de 1831 que es el primero de los pactos preexistentes a los que alude el preámbulo de la Constitución, funcionando durante más de un año la Comisión representativa allí creada.

Antes de la sanción de la Constitución Nacional de 1853, Santa Fe aprobó una nueva constitución en 1841 y ya en funcionamiento la Confederación Argentina, siguiendo las pautas allí establecidas, se sancionó la Constitución Provincial de 1856. Luego de la reforma constitucional de 1860, eliminada la exigencia de obtener aprobación del Congreso Nacional, se sancionan reformas en 1863, 1872, 1883 y 1890.

La primera constitución del Siglo XX es la del año 1900 que tuvo escasas reformas en 1907. Luego en 1921 se sanciona una reforma importante que fue vetada por el Gdor. Mosca y puesta en vigencia efectiva por el Gdor. Luciano Molinas desde 1932 a 1935, oportunidad en que fue derogada por el Interventor Federal designado por el Gobierno Nacional del Gral. Agustín P. Justo, volviendo a estar vigente la Constitución de 1900/1907.

En 1949 se sanciona una nueva constitución que reformaba la de 1900/1907 pero lo hizo la Legislatura Provincial, en virtud de la autorización que por disposición transitoria de la Constitución Nacional de 1949 así lo disponía. Cabe recordar aquí que la ley declarativa de la reforma constitucional nacional n<sup>o</sup> 13233 del 28/08/1948 no autorizaba a la convención para obrar de esa manera.

Recuperada la normalidad constitucional en 1958 y siendo gobernador de la Provincia el Dr. Carlos Silvestre Begnis, se sanciona una amplia reforma por una convención constituyente ad-hoc con convencionales elegidos por el pueblo distribuyéndose las bancas en 3/5 partes al partido mayoritario y 2/5 partes en forma proporcional distribuidos entre los otros partidos minoritarios.

Esta reforma de 1962, que permitía modificar toda la constitución vigente, menos el artículo donde se establecía la capital de la provincia en la ciudad de Santa Fe, se sancionó el 14/04/1962, cuando ya estaba destituido el presidente Frondizi y se esperaba, en pocos días, la intervención federal a la Provincia, como efectivamente ocurrió.

La Constitución de 1900-1907 se aplicó, con excepción de los períodos 1932-1935 y 1949-1956, durante casi cincuenta años y se hacía evidente para los dirigentes políticos de la época que aquel texto debía adecuarse a los nuevos requerimientos de una sociedad que había cambiado. Y así obraron los convencionales en 1962 con una Constitución de avanzada en ese momento.

## **2.- Situación nacional e internacional al momento de sancionarse la Constitución vigente:**

En el período 1907-1962 hubo dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), comenzó el constitucionalismo social (Constitución de México de 1917 y de Weimar de 1919); se creó y está funcionando la ONU (antes Sociedad de las Naciones), acontecieron la guerra fría, la bomba atómica, crisis económicas y sociales, terrorismo, refugiados políticos, y dentro del país una inestabilidad en la alternancia del poder que no cesa hasta 1983.

El paradigma del frondicismo (1958-1962) era que el que gana gobierna y el que pierde controla. Por esa razón el texto constitucional vigente trata de fortalecer el poder político, dinamizando los mecanismos de control.

A partir de 1983, y con mayor razón luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 el paradigma es “el que gana gobierna y los que pierden también”. Vale decir, la búsqueda de un amplio consenso es lo que exige la eficacia de un gobierno contemporáneo. Y ello, por supuesto, impone la necesidad de reformar una constitución que, aun siendo muy buena, responde a otros parámetros que ya no existen.

## **3.- Los intentos reformistas desde 1983:**

El tema de la reforma no es nuevo y luego de la recuperación de la democracia en 1983, Santa Fe es de las pocas provincias que no actualizó su constitución.

Se intentó en el gobierno del Dr. Reviglio, oportunidad en que se formó una comisión de especialistas que presentó un dictamen que no tuvo apoyo político.

En el gobierno del Sr. Carlos Reuteman se creó una comisión ad hoc de juristas que presentó una opinión coincidente, con alguna salvedad de uno de sus integrantes, que fue publicada por el Gobierno Provincial. Tampoco pudo concretarse este intento reformista.

Posteriormente, y ya en el gobierno del Ing. Obeid hubo un proyecto que se hizo circular requiriéndose opiniones a profesores universitarios y otros sectores. No llegó a sancionarse la ley declarativa en la legislatura.

En los años 2007 y 2008 se constituyó en la Fundación Libertad un Foro de discusión y debate sobre la reforma de la Constitución Provincial que coordiné personalmente y reunió 27 personalidades de la política, la judicatura, las ONG, profesores universitarios y especialistas en el tema. Se redactó una declaración sobre los puntos consensuados y se remitió ésta al P.E. y a la Legislatura de la Provincia. Lamentablemente no se logró motivar a los sectores políticos que debían sancionar la ley declarativa de la necesidad de la reforma.

Como intervine en todos estos intentos de encarar la reforma constitucional, enviaré la documentación pendiente una vez digitalizada.

#### **4.- Necesidad o conveniencia de la reforma:**

Se ha discutido la falta de necesidad de la reforma argumentándose que aunque pueda ser conveniente no hay ningún apuro para concretarla.

No comparto este criterio.

La reforma se hace necesaria y no solamente conveniente cuando su vigencia tiene dificultades serias de aplicación o directamente produce un efecto invalidante en el correcto funcionamiento de órganos o instituciones de significativa importancia.

Desde ya que seguiré el esquema sugerido por el Director de Reforma Política y Constitucional y dentro de éste, destacaré los puntos que dejan de ser sólo convenientes para justificar la reforma como necesaria.

#### **5.- Opinión sobre los temas requeridos:**

Desarrollo en este capítulo mi opinión sobre cada uno de los puntos requeridos en la consulta:

a) Aspectos técnicos jurídicos a tener en cuenta en la ley de necesidad de la reforma en los términos de los arts. 114 y 115 de la Constitución Provincial.

El análisis abarcará no sólo los puntos que debería contener la ley especial para la reforma pretendida sino también si en la nueva constitución debiera introducirse alguna modificación a los arts. 114 y 115 de la Constitución vigente para mejorar el encuadre normativo de las futuras reformas.

Nuestra Constitución Provincial vigente regula específicamente los requisitos para reformarla en los arts. 114 y 115.

Se establece una etapa pre-constituyente a cargo de la Legislatura exigiéndose una ley especial que debe ser sancionada con el voto de los tercios de los miembros de cada Cámara, permitiendo el veto por el P.E. que se supera con igual mayoría (art. 114, 1er. Párrafo).

Nuestra Constitución permite el veto con enmiendas propuestas por el P.E. (art. 59) lo que a mi entender debe mantenerse y se aplica a la ley especial de declaración de la necesidad de la reforma.

Convendría habilitar a la Convención para determinar con mayor precisión como se computa la mayoría especial que se requiere para la ley que declara la necesidad de la reforma. Es decir que la Convención incluya en el texto a reformar si esa mayoría y otras se computan sobre la totalidad de los integrantes de cada Cámara o sólo sobre los presentes, siguiendo la técnica legislativa de la Constitución Nacional, que así lo hace en el art. 75 inc. 22 y 24 y en muchos otros, en cuanto a computar la mayoría sobre la totalidad de los integrantes y arts. 66, 75 inc. 24 y muchos otros que la computan sobre los presentes. Se trata de evitar todos los conflictos que generó la interpretación del art. 30 CN y que derivaron en cuestionamientos a la validez de la Constitución de 1949.

La posibilidad de habilitar la reforma indicando, si es parcial, los artículos o materias objeto de ésta, debería mantenerse.

El momento para elegir convencionales y funcionar la Convención debería ser en los primeros meses del año 2017. El lugar indicado para sesionar la Convención puede ser el Paraninfo de la UNL (allí sesionaron las Convenciones Nacionales de 1957 y 1994) pues la Legislatura seguiría en actividad.

En cuanto a la elección de convencionales, al establecer un número igual al de los miembros de la Legislatura (art. 114 tercer párrafo) se sigue una tradición fuertemente arraigada en el orden nacional y provincial pero sería conveniente que se estableciera la elección por divisiones territoriales a los

efectos de evitar que un sistema electoral por lista bloqueada obligue a todos los ciudadanos de la Provincia a votar por una lista de 69 candidatos. Por supuesto que esto puede hacerse en la ley especial de declaración de la necesidad de la reforma pero es conveniente que la constitución reformada impida un sistema electoral donde se vota por una lista tan numerosa.

En cuanto a las condiciones para ser convencional (art. 114 4º párrafo CP), si bien no hay ninguna norma constitucional que consagre el monopolio de los partidos políticos para presentar candidaturas, más bien en la constitución provincial vigente sucede todo lo contrario ya que se establece que todos los ciudadanos pueden tener acceso a cargos electivos (art., 30 1er. Párrafo CP), es oportuno dejar claro que puede haber candidaturas propuestas al margen de los partidos para elegir convencionales.

El monopolio de las candidaturas a favor de los partidos políticos se establece en la ley electoral que, por supuesto, puede ser modificada para estas elecciones.

Resulta conveniente que se prevea dentro de las condiciones para ser electo convencional, que puedan presentarse candidaturas independientes y de las ONG y aún de ciertas organizaciones que desempeñan funciones públicas no estatales (Colegios Profesionales, Asociaciones Sindicales con personería gremial, etc.).

Por supuesto esta posibilidad debiera estar contemplada en la ley declarativa de la necesidad de la reforma. Así lo propuso, en su oportunidad, el proyecto que presentara el ex gobernador Jorge Obeid, como también lo sugería el Consejo para la Consolidación de la Democracia presidido por el Dr. Carlos S. Nino.

Ye en 1854 el Ministro de la Confederación, Dr. Juan María Gutiérrez, desde Paraná envía una circular al gobernador de Santa Fe instándole a sancionar la Constitución que exigía el art. 5º de la Constitución Nacional. Lo notable es que sugiere cómo debería conformarse la Convención Provincial Constituyente aconsejando que sea reunida especialmente a tal efecto y que su composición debiera ser “...numerosa y compuesta de todas las clases de la sociedad, de todos los colores políticos, porque es indispensable que tengan en aquel caso representación todos los intereses y todas las opiniones” (*Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, T II, pág. 136).

Hubo un interesante precedente a nivel nacional del cual fui protagonista. Como no se permitían candidaturas independientes me presenté

encabezando la lista de un partido político, cuya generosidad no me cansaré de agradecer.

Quedó en claro e incluso se firmó entre ambas partes que me presentaría como candidato independiente y que no iba a integrarme al bloque del partido cuya lista encabezaba. La campaña electoral se realizó destacando esta condición y ello se vio reflejado en los votos obtenidos que provienen de una diversidad notable de sectores de la población.

Pedí en la Convención que se me otorgara un bloque independiente. Se debatió el tema y pese a tener el apoyo de casi todos los partidos no pactistas fue rechazada mi petición. Como consecuencia de ello fui el único convencional de 304 (una convencional electa no se incorporó) que no tuvo oficina en la sede de la convención.

El presidente de la Convención, aún si haberlo pedido, y no obstante lo anteriormente expuesto, me incorporó como miembro pleno de la Comisión de Labor Parlamentaria que solo integraban los 19 presidentes de bloque, y así fui reconocido por mis pares.

El último día, en oportunidad del juramento en el Palacio San José de Concepción del Uruguay, integré, con todos los presidentes de bloque, la Comisión de Exterior para recibir al presidente de la República y su comitiva, y fui nombrado oficialmente como presidente del Bloque Independiente lo que consta en las actas de la Convención (Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994, Tomo VI, pág. 6316).

Es decir, existe un precedente de una actuación y reconocimiento de un convencional independiente en la Reforma de 1994.

Es importante la posibilidad que existan candidaturas independientes, que es diferente a candidatos extrapartidarios dentro de un partido político, ya sea en lista propia o por intermedio de una ONG o asociación no gubernamental. Ello así porque otorga mayor diversidad de opiniones, permite otra mirada tal vez más objetiva que las posiciones que presentan los partidos políticos y, por otra parte, induce a éstos a mejorar el nivel de los candidatos que presentan para la puja electoral.

No estoy propugnando candidaturas independientes para cargos electivos de legisladores o gobernador y vice, pese a que se admiten en muchos países europeos y en Estados Unidos, sino sólo para integrar la Convención.

En el art. 115, 2º párrafo, se establece un condicionamiento a la vigencia de las reformas ya sancionadas por la convención si no se tratan todos los temas de la convocatoria. Esto debe suprimirse. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 no se trató el tema de la creación del Consejo Económico y Social (art. 3 inc. 2, Ley 24309) y si hubiésemos tenido una cláusula semejante todas las importantes reformas aprobadas carecerían de valor.

Además, está cláusula que está actualmente en la Constitución exige una extensión del consenso requerido para sancionar la ley especial durante todo el tiempo de funcionamiento de la convención, lo que condiciona la incorporación de temas muy conflictivos entre los que se habilitan para la reforma pues, habida cuenta que se trata de dos mayorías diferentes con distinto origen, es posible que se dé el caso que la mayoría existente en la Legislatura no se refleje en la Composición de la Convención Provincial.

b) Posibles temas a incluirse en la ley declarativa de la necesidad de la reforma:

b. 1) Parte dogmática y nuevos derechos.

Debe haber reformas e incorporaciones en esta temática.

Si bien puede sostenerse que los artículos de la parte primera de la constitución vigente son suficientemente amplios para permitir una interpretación que dé cabida a nuevos derechos y garantías, este argumento se rebate con la necesaria conclusión del sentido docente que una constitución debe tener, sobre todo cuando esta norma es rígida, es decir, de compleja y poco frecuente modificación.

Por ejemplo, las acciones positivas para igualar oportunidades de sectores históricamente discriminados como las mujeres y sectores vulnerables, requieren normas expresas que fueron incluidas en la reforma de 1994 (arts. 37 y 75 inc. 23 C.N.), pese a la jerarquía constitucional de tratados internacionales que ya lo establecían (art. 4 Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer).

En tal sentido se impone incorporar el derecho de la víctima de un delito, que debe tener todas las garantías en cuanto al acceso al proceso respectivo, permitiéndole el rol de querellante y asegurándole asesoramiento legal gratuito y suficientemente amplio, si fuese necesario.

Esto ya estaba sugerido en la conclusión del Foro reunido en la Fundación Libertad (Capítulo III, apartado B: Nuevos Derechos).

Todas las propuestas allí detalladas las reitero debiendo el “acceso a la justicia” tener una expresión clara en la reforma incluyendo expresamente los obstáculos derivados de cuestiones económicas y sociales, conforme el precedente de la CIDH, en el caso “Cantos”.

En cuanto a las acciones de clase, de creación pretoriana, todavía la Corte Provincial no ha creado un registro de aquellas referidos al ámbito provincial. Su incorporación a la Constitución Provincial sería importante.

Los mecanismos de democracia directa deben ampliarse frente a la limitada extensión que le da la CN (art. 39). A este respecto conviene establecer expresamente la posibilidad de expresarse el ciudadano por medios electrónicos y de fácil acceso y utilización. La iniciativa popular regulada en la Constitución Nacional, pese a su efecto limitado a exigir que el Congreso trate el tema, tiene inconvenientes prácticos en su concreción porque se exigen firmas autógrafas de los adherentes y ello requiere movilización, muchos voluntarios y recursos; todo lo cual se solucionaría si las adhesiones pudieran hacerse por medios electrónicos.

Por supuesto que el referéndum (cuestiones jurídicas) y el plebiscito (cuestiones fácticas) deben tener limitaciones como establece la Constitución Nacional en cuanto a la iniciativa popular (art. 39) y la ley respectiva en cuanto a la consulta popular.

Lo vinculado con el medio ambiente (derechos ambientales) está regulado en la Constitución Provincial como obligación del Estado de proteger el suelo, la flora y la fauna (art. 28) pero no como un derecho ambiental en cabeza de todos los habitantes (art. 41 CN) y con amplia legitimación judicial para efectivizarlos (art. 43 CN). Debieran establecerse estos derechos en la Constitución Provincial y también los derechos de los consumidores y usuarios.

Si bien la CP contempla aspectos generales del Régimen electoral (arts. 29 y 30) debiera incluirse la intransferibilidad del voto, la que impediría un sistema de ley de lemas o similar.

En cuanto a la exigencia del escrutinio provisional público y en la mesa electoral, la regulación detallada del art. 29 inc. 3º debiera modificarse porque ya se ha abierto el camino al voto electrónico y no podemos descartar que se llegue incluso al escrutinio también electrónico en un futuro.



La mediación debiera ser obligatoria incluso cuando es parte el Estado, Municipio o reparticiones públicas pues el Estado es, en la práctica, el litigante que más obstáculos pone para solucionar juicios, aprovechando una legislación de emergencia que alarga la solución de los pleitos en trámite.

En el habeas corpus (art. 9) está faltando el habeas corpus “correctivo” y el “habeas data” que sí están contemplados en la Constitución nacional (art. 43).

En cuanto al amparo, la regulación del art. 17 de la CP debe ser necesariamente modificada para otorgarle el amplio tratamiento del art. 43 CN. No olvidemos que la CP limita el amparo a los derechos de libertad, dejando afuera derechos sociales, ambientales, políticos, etc., y, si bien la Corte Provincial ha entendido que es aplicable la amplitud del art. 43 CN (Caso: Baschetta), el mantenimiento de la norma no resulta aceptable porque siempre se corre el riesgo de un cambio en los criterios jurisprudenciales.

En toda esta temática debe reconocerse a las ONG una legitimación procesal amplia, como lo establece la CN (art. 43). La importancia de estas organizaciones y su actuación han tenido un notable desarrollo en todo el país. La CP debe recoger esta experiencia.

#### b. 2) Parte orgánica de la Constitución:

Aquí hay reformas imprescindibles y por tanto necesarias. La composición de la Cámara de Diputados con mayoría asegurada al partido que obtiene más votos (28 sobre 50) y representación proporcional de los restantes, responde a un paradigma que ya no rige ni es aceptado por la sociedad.

En cuanto al senado, si se mantiene porque es difícil que los senadores voten una reforma constitucional que lleve a la eliminación del órgano que integran, debiera buscarse un sistema que permita elegir por regiones o “nodos” tres senadores, dos por la mayoría y uno por la minoría. De esta forma se atenuaría muchísimo el peso político de senadores elegidos a razón de uno por departamento lo que además impide cualquier “cupos femenino”.

Es necesario eliminar el acuerdo “ficto” para las designaciones de altos funcionarios (art. 54 inc. 5 CP) pues la Legislatura tiene que expedirse cuando la Constitución le da esa importante atribución. En la CN se prohíbe expresamente la sanción “ficta” (art. 82).

Es también necesario derogar lo referido a la designación por la legislatura de los Senadores Nacionales (art. 55 inc. 1º) pues la CN estableció la elección directa de éstos (art. 54).

Es conveniente mejorar el procedimiento para la sanción de las leyes haciéndolo más simplificado.

Respecto de las atribuciones del Poder Legislativo es necesario eliminar la facultad que se le otorga a éste para amnistiar “delitos” de jurisdicción provincial pues sólo el Congreso Nacional puede amnistiar delitos (art. 75 inc. 20 CP) ya que en nuestro sistema federal la legislación de fondo corresponde a la Nación (art. 75 inc. 12) y por ello es quien puede disponer “amnistías generales” (art. 75 inc. 20).

Resulta conveniente morigerar la prohibición al gobernador de ausentarse de la Provincia sin autorización de la Legislatura (art. 55 inc. 26) dado que hoy es impracticable. Puede mantenerse la exigencia solo cuando supere un tiempo razonable.

#### PODER EJECUTIVO:

Aquí hay varios temas que conviene modificar.

El sistema de elección de gobernador y vice por mayoría simple debería completarse con una segunda vuelta entre los más votados. Entiendo que no es conveniente en la primera vuelta exigir más del 50%. La solución de la CN parece adecuada (art. 94 a 96).

En cuanto a la reelección, creo que hay consenso en permitir que el gobernador y vice puedan ser reelectos una sola vez y luego no podrán ocupar el cargo nuevamente (sistema de EEUU). Ello así, porque la alternancia en el poder es recomendable para desalentar personalismos que nunca dieron buenos resultados y por otra parte cuatro años para una gestión de gobierno no parece suficiente, por lo que la posibilidad de una sola reelección resulta conveniente.

La reelección del actual gobernador siempre ha sido un obstáculo para emprender la tarea reformista. Es conveniente terminar con esta cuestión. Entiendo que puede habilitarse el tema por la Legislatura con la ventaja, en nuestra provincia, que si no hay consenso suficiente en la Convención, el sólo hecho de no tratarlo impediría cualquier reforma (art. 115 C.P.). Lo que quiero decir es que si se habilita el tema, son los convencionales quienes decidirán al

respecto y deberán expedirse por sí o por no para evitar que caigan todas las reformas.

Puede la ley declarativa condicionar la habilitación al actual gobernador de ser reelecto en 2019 a que quede perfectamente claro que si ello ocurre, se computará como primer período el actual (2015-2019) para evitar situaciones que se han dado en algunas provincias. La redacción ha de ser muy precisa pues debemos recordar que el Dr. Menem intentó que se lo habilitara para otro mandato pese a la cláusula transitoria 9ª de la Reforma del 94.

#### PODER JUDICIAL:

Sobre el Poder Judicial hay que hacer reformas importantes, algunas absolutamente necesarias.

El art. 88 prevé el cese de la inamovilidad de los jueces, es decir, pierden su estabilidad en el cargo, si llegan a los 65 años de edad y están en condiciones de obtener la jubilación ordinaria.

Conforme nuestra Constitución puede haber jueces sin estabilidad lo cual repugna la exigencia de una justicia independiente. Una cosa es un cese en la función a determinada edad (art. 99 inc. 4 tercer párrafo CN) y otra muy distinta es proseguir en el cargo sin una condición indispensable para el ejercicio de éste: la estabilidad.

La Corte Nacional en el caso "Iribarren" declaró la inconstitucionalidad de esta norma y en casos posteriores también. Sin embargo, es necesario derogarla pues la jurisprudencia siempre puede cambiar.

Recordemos que a un juez de la Corte Provincial, se lo destituyó por decreto del gobernador aplicando este artículo 88 CP.

En cuanto a la competencia de la Corte debe modificarse el art. 93 inc. 1 que prevé el recurso de inconstitucionalidad local sólo respecto de la Constitución Provincial. Debe ampliarse a la Constitución Nacional y Tratados Internacionales de Derechos Humanos porque la Corte Nacional tiene jurisprudencia consolidadas desde los casos "Strada" y "Di Mascio" y muchos otros que las Cortes provinciales deben expedirse sobre las cuestiones federales que se plantean en temas de su competencia. Esto es necesario.

Si bien la creación de las Cámaras Contencioso Administrativo dieron solución a muchos problemas, es evidente que se contraponen con lo dispuesto

en el art. 93 inc. 2 que determina la competencia exclusiva de la Corte en casos contencioso administrativos. Debe adecuarse o derogarse este artículo.

Otro tema inconveniente es que la Corte tenga competencia exclusiva en juicios de expropiación. Debe derogarse y dar la competencia a estas Cámaras.

No olvidemos que en el paradigma del frondicismo se priorizaba la eficacia de la gestión y la uniformidad en las decisiones sobre temas de interés especial para el Estado. Al concentrar todo en la Corte con sede en la Capital, se evita un pronunciamiento de un tribunal que tiene competencia territorial más acotado y puede decidirse el problema sin dificultad alguna.

Convendría incorporar expresamente y como competencia originaria y exclusiva las acciones declarativas de inconstitucionalidad cuando el caso involucra a un colectivo significativo (el ejemplo puede ser las contribuciones forzosas exigidas en emergencia a empleados y jubilados provinciales).

Bien está que con las acciones de clase se puede evitar la pluralidad de juicios por el mismo tema pero no sería tan rápido y expeditivo como un pronunciamiento directo de la Corte Provincia en los casos que se cuestione una norma por inconstitucional.

El problema de la designación y destitución de jueces debe necesariamente estar en la reforma: La designación de jueces de la Corte y Procurador General podrá seguir siendo política con propuesta del gobernador y acuerdo con mayoría calificada de la Asamblea Legislativa. Para los jueces inferiores (Camaristas, jueces de primera instancia, etc.) debería crearse el Consejo de la Magistratura que actualmente funciona por decreto del Poder Ejecutivo.

Este Consejo de la Magistratura debe tener una composición tripartita e igualitaria: jueces, legisladores y abogados, estableciéndose el mecanismo de la elección de éstos.

Lo más importante, empero, es que la función de este órgano debe circunscribirse a proponer la designación de jueces en ternas vinculantes para que el gobernador escoja uno de ellos y pida el Acuerdo de la Asamblea Legislativa.

No debiera seguirse la regulación de la Constitución Nacional que cede al Consejo de la Magistratura la Administración del Poder Judicial ya que esto no ha dado buenos resultados (art. 114 inc. 3 y 6 CN).

Sí debe ser el Consejo de la Magistratura quién disponga el enjuiciamiento de un magistrado y quien sostenga la acusación ante el jurado de enjuiciamiento (art. 114 incs. 4 y 5CN).

El tema es de reforma necesaria. La CP prevé que quien dispone el enjuiciamiento de un magistrado es la Corte Provincial (art. 92 2da. parte CP y art. 10 Ley 7050) pero luego la misma Corte, integrada con un senador, un diputado y dos abogados de la matrícula, es quien decide si será destituido o absuelto (art. 91 2ª parte CP).

La Corte Nacional tiene jurisprudencia consolidada en el sentido que el mismo tribunal que acusó no puede juzgar (“Caso “Frois”, del 7/10/14 entre otros). Por ello debe crearse un tribunal de enjuiciamiento como órgano no permanente y otorgarle al Consejo de la Magistratura la facultad de decidir si el Juez deberá ser sometido al Jury de enjuiciamiento que puede destituirlo o no.

El precedente “Frois” es de fundamental importancia porque establece que, aunque el tema no haya sido planteado oportunamente por las partes, el juzgamiento de un magistrado por un tribunal integrado por quienes anteriormente habían dispuesto acusarlo, desconoce la garantía de imparcialidad que deben tener los jueces encargados de decidir, tanto en un problema penal (Caso: Llerena F 328: 1491) como en el enjuiciamiento de magistrados (Caso: Diesser, F 329: 3034). El tema no se soluciona con designar conjuces que reemplacen a los ministros de la Corte Provincial pues éstos, como iniciadores del enjuiciamiento (similar a la acusación) o como integrantes del tribunal de enjuiciamiento que toma la decisión definitiva tienen competencia exclusiva y excluyente al respecto (doctrina de F 318: 2268, cons. 6º).

#### ÓRGANOS EXTRAPODERES:

Es imprescindible que se cree en la Constitución como órgano independiente el Ministerio Público que incluye el Ministerio Público de la acusación y de la defensa.

Debe tener garantías de independencia y eficacia y prever su enjuiciamiento por los mismos órganos que los magistrados porque para la Provincia parece excesivo crear nuevos órganos para acusar y resolver la destitución o no del imputado.

El defensor del Pueblo es fundamental y debe tener legitimación procesal como se establece en la Constitución Nacional (art. 43).

### ÓRGANOS DE CONTROL:

Además del tribunal de cuentas, que ya existe (art. 81 CP) debiera crearse la Auditoría General de la Provincia en el ámbito de la Legislatura donde resulta necesario que puedan hacerse públicos sus informes sin necesidad que la Legislatura lo autorice. La experiencia de la Auditoría General de la Nación, a quien en muchas oportunidades el Congreso Nacional no autorizó a difundir públicamente sus informes, es relevante.

### RÉGIMEN MUNICIPAL:

Este es un tema de necesidad imperiosa. Santa Fe no tiene autonomía en los cinco aspectos que exige el art. 123 CN: institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La norma constitucional que establece el requisito de asegurar el régimen municipal es una imposición de la Constitución Nacional a las constituciones provinciales (art. 5 CN). Luego de 1994 las provincias deben asegurar en sus constituciones un régimen municipal autónomo. Si no lo hacen, el gobierno nacional puede intervenir la provincia (art. 6 CN).

Se discute si puede lograrse la autonomía mediante ley y aún hay quienes entienden que puede lograrse, por ordenanza municipal. La respuesta es no. El fundamento es simple: en nuestro sistema las facultades originarias son de las provincias que preceden a la Nación y ellas delegan a la Nación en la Constitución Nacional algunas de éstas, conservando las no delegadas o compartiendo las concurrentes (art. 121 y 126 CN).

Pero además se reservan expresamente ciertas atribuciones, entre ellas la de dictar sus propias constituciones (art. 122 CN) que deben contener como mínimo los requisitos impuestos por el art. 5 CN.

La autonomía Municipal se nutre de atribuciones originarias de las provincias que éstas ceden al Municipio y esa cesión no puede hacerse más que en la Constitución Provincial.

Hay consenso suficiente en la sociedad para consagrar en la Constitución la autonomía municipal pero ello no exige que todo núcleo de población urbano tenga autonomía como pasa en Córdoba. La ley declarativa debiera limitar la autonomía a las municipalidades de primer grado y no extenderla a las comunas.

La discusión será amplia y difícil pero debe hacerse y también corresponderá establecer las bases de la coparticipación municipal en los recursos de origen provincial o nacional. Asimismo es imprescindible que se contemple en la constitución provincial la posibilidad de acuerdos entre municipios o entre éstos y las comunas, o entre comunas y la posibilidad de constituir regiones integrando dos o más municipios en tareas conjuntas, debiendo estar entre los temas que establecerá la ley declarativa para ser tratados en la Convención.

Es importante que la ley declarativa ponga límites al nivel de decisión de la Convención Provincial Constituyente para evitar que este cuerpo se exceda y exagere el grado de independencia que pueden otorgarse a los Municipios.

b. 4) Otros temas posibles:

Ya me he referido a ellos.

Agrego sin embargo que no debe modificarse la capital de la Provincia (art. 4 CP) y en cuanto al art. 3 que establece una religión del Estado (aspecto que se ha respetado desde el Estatuto de 1819) conviene reformarlo reconociendo la mayoría católica de la población pero sin hacer una provincia teocrática y asegurando la más amplia libertad de cultos.

Contribuir al sostenimiento del culto católico no parece excesivo pero es más conveniente una expresión como la vigente en el sentido que la Provincia prestará "su protección más decidida".

En cuanto a las disposiciones transitorias es un tema que debe habilitarse pero la Convención lo determinará. Conviene unificar los mandatos entre gobernador y vice, legisladores, intendentes y presidentes comunales. Pienso que puede mantenerse el sistema actual que carece de elecciones intermedias a nivel provincial y las mantiene a nivel municipal.

Los integrantes de los consejos comunales deben durar cuatro años.

Es todo cuando puedo informar

Rosario, 28/10/2016

Dr. Iván José María Cullen