

ALGUNAS PROPUESTAS ACERCA DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- *Dra. María Elena Martín* -

La democracia no es meramente una formalidad para elegir gobierno, día a día la realidad nos muestra como las crecientes y complejas demandas sociales que afloran a la luz, hacen que la gente espere mucho más de la democracia, que en la actualidad no puede escaparse de la necesidad de introducirse en la realidad que vive la inmensa mayoría de la sociedad, promoviendo que la inclusión sea la regla para la toma de decisiones y creando instrumentos prácticos y eficaces, capaces de garantizar la defensa de los derechos de las personas.

La democracia resulta insuficiente si solo se limita a operar el cambio de gobierno o, en otras palabras, si se limita solo a certificar el cambio de una hegemonía por otra; la democracia demanda cambios de actualidad muchos más profundos, que en una sociedad plural como la que nos toca vivir, se vinculan con la necesidad de que nuestras instituciones políticas promuevan el debate de ideas, la búsqueda de consensos y la superación del divorcio existente entre lo político y lo social.

Nuestra sociedad demanda la presencia de instituciones cada vez más cercanas, que le permitan participar en la toma de las decisiones que la afectan, anhelo que inexorablemente pone en crisis el modelo político- institucional de concentración de facultades y funciones y muestra la conveniencia de concretar la autonomía y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

En este sentido, en el orden constitucional nuestra provincia tiene aún mucho camino por recorrer. Si bien en su momento, fue históricamente precursora en el progreso institucional, en la actualidad muestra un visible atraso a la luz de los requerimientos de nuestro tiempo.

Santa Fe fue la primer provincia Argentina, que a través del dictado de su normativa constitucional provincial -el Estatuto de 1819 que dictó Estanislao López-, reafirmó su autonomía, colocándose antes de la organización nacional, a la vanguardia de las provincias argentinas en la defensa constitucional de las autonomías provinciales; recorriendo luego un notable camino de construcción y progreso institucional con el dictado de sucesivas constituciones -1841, 1856, 1863, 1872, 1883, 1890, 1900, 1907- que fueron aportando al diseño de la división de poderes y a la configuración del régimen municipal y de los órganos y mecanismos de control de los poderes del Estado. Asimismo, es también desde lo constitucional provincial, con la Constitución del año 1921, que Santa Fe vuelve a convertirse en precursora nacional de la defensa de las autonomías, esta vez de las autonomías locales.

Sin embargo, la disputa por la descentralización y desconcentración del poder, tuvo no pocas marchas y contramarchas; en efecto, la constitución de 1921 que reconocía la autonomía municipal, fue desconocida por el Gobernador Enrique Mosca y recién en el año 1932, es restablecida por el

entonces Gobernador Luciano Molinas, llegando con ello a dictar sus respectivas Cartas Orgánicas las ciudades de Santa Fe y Rosario; hasta que en el año 1935, las autoridades nacionales decretan la intervención federal a la provincia, abrogando nuevamente la constitución provincial y con ello autonomía de los municipios. Es recién en el año 1994, con la vuelta a la democracia, luego de largas décadas de gobiernos de facto, que nuevamente el régimen municipal es impactado, esta vez por la Reforma de la Constitución Nacional, que manda a las provincias (art. 123 C.N.) asegurar la autonomía municipal al dictar sus constituciones, obligación constitucional que casi un cuarto de siglo después aún no se ha cumplido en Santa Fe.

Tampoco estuvo ausente de este proceso de desarrollo constitucional, el progreso significativo alcanzado con la incorporación de nuevos derechos y garantías, en especial en la Constitución Provincial de 1949 –reformada luego de la reforma de la Constitución Nacional del mismo año y abrogada en 1956- y en la Constitución Provincial de 1962 –que con interrupciones de facto es la que rige en la actualidad-, destacándose como avances: la incorporación del Amparo, tutela a la salud, protección del trabajador, creación de los tribunales de trabajo, del seguro social obligatorio, jubilaciones y pensiones móviles, protección de la familia, la maternidad, la infancia, la juventud y la ancianidad, protección del trabajo del campo y de sus productos, función social de la propiedad, promoción de entes cooperativos, resguardo de la flora y fauna autóctona, promoción de la cultura.

Sin embargo, a pesar de esta trascendente trayectoria, la provincia de Santa Fe no ha receptado aún en la Constitución Provincial, las transformaciones que en materia de nuevos derechos y garantías y nuevos modelos institucionales, incorporara la Reforma de la Constitucional Nacional de 1994. En definitiva Santa Fe, todavía no ha incorporado a su carta constitucional, las demandas de actualidad que el ideal democrático de entonces reclamaba y sigue reclamando y que motivara la revisión de casi todas las constituciones de las provincias argentinas luego de la mencionada reforma de la Constitución Nacional.

Lo cierto es que, a pesar de que la mayoría de los bloques legislativos, ha presentado proyectos de ley de necesidad de la reforma, refiriendo las materias y artículos de la Constitución Provincial que consideran necesario reformar, no ha sido posible aún, reunir las mayorías necesarias para dar inicio a la tarea de la reforma, a fin de poder concretar en la provincia esta aspiración de progreso institucional.

En este sentido, tengo el convencimiento -que al mismo tiempo es también anhelo-, que en la medida que el espíritu innovador y democrático, desaliente y prevalezca sobre el juego de ajedrez de intereses y especulaciones, algunas circunstanciales y otras aferradas a antiguos modelos ya superados tanto en el orden nacional como en la mayoría de las provincias argentinas, podremos abrir y recorrer en forma plural, un fecundo camino de renovación constitucional.

Luego de transcurrido más de medio siglo de acontecimientos de la más variada índole política e institucional, desde la última reforma de la Constitución Provincial en 1962, incluídas las importantes transformaciones incorporadas en la Constitución Nacional por la Reforma de 1994, no hay excusa para no llevar la Constitución de la provincia hacia el horizonte institucional y de derechos, que los nuevos tiempos reclaman.

Congruentemente con lo expresado y a fin de contribuir al necesario debate de ideas que la reforma constitucional supone, sintéticamente paso a enunciar las principales propuestas y/o sugerencias de reforma, que entiendo deberían producirse, y que básicamente, han sido expuestas y desarrolladas en los proyectos de ley de declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial, que oportunamente presentaron los diputados socialistas y que en algunos casos, coinciden con las propuestas presentadas por los diputados de otros bloques legislativos.

Algunas propuestas vinculadas al DIAGRAMA INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA, cuyo objetivo principal está puesto en avanzar hacia: una mayor democratización, la concreción de la autonomía de los municipios, mayor garantía de la decidida institucionalización de la investigación del delito, mayores garantías para una justicia independiente y adecuados mecanismos de control.

- **Poder Legislativo.** Reemplazar el actual sistema de mayoría relativa para la distribución de las bancas en ambas cámaras de la Legislatura, por un sistema de representación proporcional tanto para la elección de diputados como para la elección de senadores, haciendo en esta última cámara las adecuaciones necesarias a tal fin. En cuanto a la composición de la cámara de diputados, proponemos mantener la elección de 50 diputados, constituyendo la provincia un distrito único a los fines de esta elección, y aplicar el sistema proporcional D'Hont para la distribución y adjudicación de la totalidad de las 50 bancas. En cuanto a la composición de la cámara de senadores, proponemos modificar la actual división en departamentos, reemplazando el sistema de representación uninominal -que solo permite la representación de la primer minoría **excluyendo** la representación de todos los demás electores del departamento-, por un sistema de representación plurinominal, que permitiría la aplicación del sistema de representación proporcional para la distribución de las bancas. En este sentido, proponemos reemplazar los 19 distritos electorales en que actualmente se divide la provincia para la elección de los senadores, por una división en 5 distritos electorales o regiones, conforme características geográficas, económicas, sociales, culturales y comunicacionales comunes, atribuyendo la elección de 4 bancas de senadores a cada región, para ser adjudicadas en cada distrito -región- según el sistema proporcional D'Hont.

En cuanto a la organización del funcionamiento de ambas cámaras, con la composición y forma de representación precedentemente propuestas, en principio tanto el sistema unicameral como el bicameral, tienen sus ventajas e inconvenientes. El sistema unicameral, en principio favorece la celeridad de los procedimientos para la toma de decisiones, aunque resignando la posibilidad de especial tratamiento de los asuntos en la cámara que representa la territorialidad. El sistema bicameral jerarquiza el espacio de deliberación con la mirada territorial, resignando la ventaja antes señalada en favor de la unicameralidad. Cualquiera de las opciones que adoptemos implicará resignar alguna ventaja propia de la otra, la cuestión es decidir cuál es la mejor opción y/o cual es la menor desventaja. Opciones razonables serían: sistema unicameral con procedimiento de doble lectura para determinados proyectos o sistema bicameral, con la previsión, por ejemplo, de un procedimiento de urgente tratamiento para determinados proyectos.

Lo concreto es que, en forma inexcusable debe reemplazarse el sistema de representación de mayoría relativa –o de minoría–, por el de representación proporcional, dado que aquel fabrica artificialmente una mayoría, otorgando sobre-representación a la primer minoría y rompiendo con ello el derecho a la igualdad de representación que tienen todos los electores. En nuestros órganos legislativos, no está representada territorialmente la realidad plural de nuestra sociedad, por lo tanto tampoco lo está la realidad territorial de la provincia; para poder cambiar esta representación menguada, artificial e inequitativa que tenemos, necesariamente hay que reemplazar el sistema de representación uninominal por el de representación plurinominal en la cámara de senadores y aplicar para ambas cámaras el sistema de representación proporcional D’Hont.

- **Concreción de la Autonomía de Municipal.** Resulta necesario Declarar el reconociendo de la Autonomía de Municipios y Comunas, determinar el alcance de la autonomía política, administrativa, económica y financiera de municipios y comunas, diferenciándolos según la cantidad de habitantes y reconocer autonomía institucional a aquellos que dicten sus Cartas Orgánicas. Determinar las bases constitucionales para el dictado de las Cartas Orgánicas Locales, la distribución de competencias entre provincia y gobiernos locales, las de la tributación y las del régimen de coparticipación, prohibiendo la doble imposición y estableciendo principios objetivos de reparto.

La Constitución Nacional de 1853/60 establecía que las provincias debían asegurar el régimen municipal (art. 5 C.N.) y a partir de la Reforma de 1994, la manda de la Constitución Nacional consiste en que ese régimen municipal debe ser autónomo, debiendo las provincias reglar en las constituciones que dicten, su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123 C.N.). Sin embargo, en nuestra provincia no ha sido lograda aún la mayoría legislativa necesaria para que, por vía de reforma constitucional, o cuanto menos por vía legislativa, se dé cumplimentado a esta obligación de las provincias de asegurar la autonomía municipal, que tiene ya más de 20 años de incumplimiento en Santa Fe.

El alcance de la autonomía, supone un problema de distribución competencias, y su determinación, debería efectuarse por vía constitucional atento la fuerza ordenadora que posee esta jerarquía normativa; esto contribuiría a evitar conflictos, favoreciendo la tan ansiada y necesaria seguridad jurídica. La reforma por vía legislativa hubiera posibilitado, en su momento, resolver la urgencia atento la manda constitucional de 1994, pero tampoco alcanzó la mayoría legislativa necesaria, a pesar de los proyectos presentados.

En la actualidad, aparece como estéril toda discusión acerca de la vía normativa a adoptar para introducir la autonomía municipal, en principio atento el tiempo transcurrido no hay razón que justifique preferir la peor vía cuando puede elegirse la mejor, la más eficaz para evitar conflictos, para unificar criterios claros de distribución de competencias, en definitiva la que puede brindar la base institucional menos abierta a interpretaciones contradictorias acerca de la validez de la delegación de facultades constitucionales de la Legislatura en los gobiernos locales, vale decir la vía de la Reforma Constitucional.

En efecto, de no concretarse la autonomía local a través de la reforma constitucional, razonablemente nadie podría impedir que alguien que se viera perjudicado por una actuación del municipio, que suponga el ejercicio de facultades delegadas por ley al municipio pero atribuidas por la constitución provincial a la Legislatura, por ejemplo, para defenderse, razonablemente negara validez a tal delegación legislativa. Por otro lado, para la otra cara de la realidad, la de los municipios, el cumplimiento de la manda constitucional les significa acceder a una herramienta largamente esperada y la vía legislativa les hubiera posibilitado disponerla más rápidamente, aún cuando fuese con limitaciones. Sin embargo, ha transcurrido casi un cuarto de siglo y a pesar de los proyectos presentados, tampoco por vía legislativa se ha alcanzado la mayoría necesaria para cumplir la manda constitucional.

Lo cierto es que, a esta altura de los acontecimientos, más allá de si es por ley –como muchos proponen- o es por constitución, estamos en una injustificable mora en el cumplimiento de la obligación de reglar el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero de la autonomía municipal, que la Constitución Nacional desde 1994 pone en poder-deber de las constituciones provinciales (art. 123 de la C.N.)

- **Creación del Consejo de la Magistratura** como órgano independiente encargado de seleccionar por concurso público de oposición, antecedentes y entrevista personal a los magistrados del Poder Judicial inferiores a la Corte, e intervenir en el procedimiento de remoción o enjuiciamiento de estos magistrados. La convención reformadora debería establecer su composición definitiva, que deberá ser equilibrada y con renovación periódica; básicamente proponemos que se integre con: representantes del P.E., de los primeros bloques de la Legislatura, de los colegios de abogados y de magistrados y de las universidades públicas. La composición del Consejo de la Magistratura no debería quedar librada a los vaivenes legislativos, hay que profundizar el dialogo y hacer un esfuerzo para arribar a un consenso en este aspecto, a fin de no cometer el error cometido a nivel nacional, que al no quedar definida la composición del Consejo por parte de la convención reformadora, fue materia de continuos y estériles conflictos políticos con las sucesivas leyes que modificaron su composición, perjudicando en definitiva la confianza pública que debe existir en el correcto funcionamiento del sistema. El Consejo de la Magistratura, deberá seleccionar entre los postulantes una terna que será vinculante y se requerirá la aprobación del poder ejecutivo y el poder legislativo para la designación del cargo vacante.

Debería preverse la adecuación necesaria, en orden a la intervención que también debería tener el Consejo de la Magistratura en el procedimiento de designación de los miembros del Ministerio Público y del Tribunal de Cuentas y en la remoción de los mismos, salvo el Fiscal General y el Defensor General para los que sería aplicable el procedimiento del juicio político para su remoción.

- **Creación del Ministerio Publico** como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de las personas, del interés público tutelado por la ley y de los intereses generales de la sociedad, de oficio o a petición de parte interesada, en coordinación

con las demás autoridades de la provincia y además de velar por la prestación del servicio de justicia en forma independiente y eficaz. Debería integrarse, de conformidad con la estructura recientemente aprobada por ley, con un Fiscal General y un Defensor General, fiscales y defensores de distrito y de más miembros que la ley establezca. Los miembros del Ministerio Público serán seleccionados por el Consejo de la Magistratura y deberán contar con la aprobación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para su designación, pudiendo ser removidos mediante la aplicación el mismo procedimiento que es aplicable para la remoción de los magistrados.

El Ministerio Público debería regularse en un capítulo a crearse dentro de la Sección del Poder Judicial y asimismo deberían efectuarse algunas adecuaciones en el texto actual de la Constitución Provincial como consecuencia de la incorporación de este instituto: **a)** Suprimir del art. 85 de la Constitución Provincial la mención “fiscal de las cámaras de apelación” en orden a los requisitos que se requieren para serlo, dado que esto debería estar previsto en el capítulo general referido al Ministerio Público; **b)** Suprimir como integrante de la Corte Suprema de Justicia al Procurador General, art. 84 de la Constitución Provincial.

- **Régimen Electoral.** En orden a asegurar una mayor garantía de consenso en esta materia fundacional para el sistema democrático, debería incorporarse una cláusula que prevea que cualquier modificación al régimen electoral y/o de partidos políticos deberá ser aprobada por mayoría especial de la Legislatura. Debería incorporarse la obligatoriedad de ciertos principios como: la intransferibilidad del voto, la aplicación del sistema proporcional, garantizando igual o similar representación de varones y mujeres en la distribución de los cargos y/o las bancas en los órganos políticos y partidarios colegiados -según sean de composición par o impar-. Asimismo proponemos adecuarnos a lo dispuesto en el orden nacional, ampliando la formación del cuerpo electoral con los jóvenes mayores de 16 años. Proponemos la creación de un Tribunal de Justicia Colegiado, con competencia en materia electoral, independiente, elegido en la misma forma que los demás magistrados y con jurisdicción para intervenir en los procesos electorales provinciales y locales que se realicen en la provincia.
- **Creación de la Auditoría General de la provincia** como órgano de control externo de toda la administración pública provincial, centralizada y descentralizada, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Debería contar con autonomía funcional y autarquía financiera. Sus miembros deberían ser designados por la legislatura con mayoría especial de sus integrantes, previo concurso público de oposición y antecedentes; constituirá un organismo de asistencia técnica de la Legislatura para el ejercicio de sus facultades de control.

El actual Tribunal de cuentas, con las adecuaciones del caso, podría mantenerse como órgano de control interno de la administración pública provincial, bajo la órbita del poder ejecutivo.

- **Creación del Defensor del Pueblo** como órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad, con atribuciones para actuar en defensa y protección de los Derechos Humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y Provincial y las leyes –nacionales y

provinciales-, ante hechos, actos u omisiones de la administración y controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas y la prestación de los servicios públicos de jurisdicción provincial. Para su elección, básicamente podría optarse por alguna de las propuestas contenidas en las Reglas de París para la designación del Ombudsman: elección popular en forma directa, a simple pluralidad de sufragios constituyendo la provincia un distrito electoral único al efecto, o elección por parte de los poderes políticos del estado, vale decir por el ejecutivo y el legislativo con mayoría especial. Debería atribuírsele legitimación procesal para el ejercicio de sus funciones, incluyendo legitimación para actuar contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, la competencia, los usuarios y consumidores, comprendiendo legitimación procesal en materia de derechos colectivos, de incidencia colectiva e intereses difusos. Su designación debería ser periódica y su remoción debería preverse por el procedimiento de juicio político.

- **Creación del Consejo Económico y Social.** Como órgano consultivo y asesor del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, previendo la consulta obligatoria para el tratamiento de determinadas materias por parte de los poderes políticos del estado provincial. Atribución de iniciativa legislativa y facultad de emitir propuestas y dictámenes a iniciativa del propio Consejo.
- **Institucionalización de Mecanismos de Participación.** Iniciativa popular, consulta popular, referéndum, instancias participativas en los procedimientos seguidos para las designaciones que requieren acuerdo del Poder Ejecutivo y Legislativo.
- **Incorporación de la Regionalización.** Consiste en el facultamiento a los gobiernos locales para constituir regiones y sus órganos respectivos, para el logro de objetivos de carácter económico, de obras y servicios, de comunicaciones, sociales y culturales. Se trata de otra instancia de descentralización administrativa, con el alcance de una persona jurídica de derecho público.
- **Reconocimiento del Federalismo de Concertación.** Modalidad propia del federalismo consistente en la promoción de la concertación con otras provincias y el Gobierno Federal, a través de la celebración de acuerdos destinados a satisfacer intereses comunes y participar en organismos comunes de consulta y decisión con fines económicos y sociales. Se trata de ir construyendo un federalismo “cooperativo” que posibilite que las provincias participen mancomunadamente en las decisiones que las afectan y en la consiguiente ejecución de las mismas.

Algunas propuestas en materia de NUEVOS PRINCIPIOS, DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES.

- **Defensa del Orden Constitucional y el Estado de Derecho. Nulidad de los actos contrarios a ellos e Inhabilitación.** Incorporar en el orden provincial un artículo similar al art. 36 de la Constitución Nacional. Las consecuencias de los golpes de estado afectaron a las instituciones nacionales, pero también, en la misma medida, a los demás estamentos de gobierno, tanto provinciales como locales. Así, fueron las constituciones provinciales las que iniciaron este recorrido de ir estableciendo principios de defensa del orden constitucional y el estado de

derecho y de vigencia de las constituciones provinciales, convirtiéndose en antecedente y fuente del referido artículo de la C.N. Todo el proceso posterior a 1983, estuvo signado por la aspiración de que nunca más hubiera un desconocimiento de los derechos fundamentales y que nunca más pudiera llegar a haber en el país una ruptura del orden constitucional.

También debería incorporarse la sanción de inhabilitación para ocupar cargos públicos y la exclusión de los beneficios del indulto y la conmutación de penas, a quienes atenten contra la constitución nacional y la provincial y también a quienes incurran en grave delito doloso contra el Estado provincial o local, que conlleve enriquecimiento.

- **Reconocimiento de las Declaraciones, Derechos y Garantías de la Constitución Nacional y los reconocidos en los Tratados Internacionales que poseen o en el futuro adquieran rango constitucional.** Si bien a tenor del art. 6 de la Constitución Provincial todos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional tienen plena vigencia en el orden provincial, la experiencia indica que la interpretación no siempre ha operado en forma homogénea en este sentido. Por lo tanto, para que no queden dudas sobre la vigencia o no del control de convencionalidad, sobre todo cuando se trata de demandas contra el estado provincial - materia en la que mayores reservas manifiesta alguna doctrina-, debería incorporarse una cláusula general de reconocimiento de las declaraciones, derechos y garantías que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con rango constitucional consagran.

Por otra parte, atento lo dispuesto en el art. 28 –cláusula federal- del Pacto de San José de Costa Rica, que manda a los estados parte de un Estado Federal, adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de la Convención; resulta conveniente efectuar el reconocimiento constitucional propuesto, a los fines de brindar mayor certeza y seguridad a la aplicación del control de convencionalidad, cualquiera sea la materia en conflicto sobre la que deba recaer, incluso si se encontrara referida al ámbito público provincial.

- **Derecho a la protección del honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen.** En la sociedad en que vivimos es fácil observar cómo los programas televisivos, los grandes intereses comerciales y los grupos de presión que también mueven grandes intereses y sumas de dinero, especulan, manipulan la curiosidad de la gente, vendiendo retazos de la vida privada de las personas, más o menos desfigurada, según los intereses circunstancialmente perseguidos. Transformadas tales vicisitudes en fuentes de ingresos o herramientas de poder, generan la necesidad de crear una regulación jurídica, que ha de tener la difícil misión de compatibilizar la protección de la esfera privada de las personas con las libertades de expresión e información.

Existe una pluralidad de componentes capaces de integrar ese denominador común que es la intimidad de cada persona -sentimientos, valores, ideas políticas, convicciones religiosas, sexualidad, manías, gustos, aficiones-, que debe constituir el límite a la libertad de expresión, el cual indiscutiblemente debe provenir de la norma, que proponemos debe ser de jerarquía constitucional.

La convención constituyente puede constituir el ámbito propicio para esta discusión de fondo, tan cara a la convivencia social, a los fines de precisar una acertada definición de estos derechos, de “dignidad”, de “libre desarrollo de la personalidad”, como así también de sus manifestaciones más concretas: “honor”, “imagen”, “intimidad” y asimismo precisar la extensión de su titularidad.

Debemos pensar en un modelo de comportamiento exigible a todas las personas, por encima de su ideología o de sus creencias particulares, algo que pueda ser entendido y compartido por quienes se hallan de un lado y del otro de cualquier visión interpretativa de la realidad. Debemos reconocer y respetar una dignidad inherente a la persona, por encima de las ideas de cada uno y ese límite, ese marco de respeto debería plasmarse en la norma constitucional.

El honor no debe afirmarse como una meta a alcanzar, sino más bien como un punto de partida en la convivencia entre las personas, si es que queremos garantizar ese respeto mutuo que resulta indispensable para la convivencia pacífica y que debe identificarse, más que con la “honra” o la “fama”, con el respeto a la dignidad e intimidad personal y familiar de todo ser humano.

- **Prohibición de toda discriminación**, por razones de edad, de orientación sexual, de raza, religión, condición laboral, condiciones físicas, etc. El reproche constitucional de este tipo de conductas es coherente con una sociedad que debe estimular valores como la solidaridad, la cooperación, la amistad, el compañerismo, que históricamente cimentaron nuestro desarrollo en una sociedad multicultural como es y ha sido la nuestra. El camino de la discriminación, es el camino de la desintegración, de la violencia, que tanto lastiman al ser humano y que irremediablemente tiende a abrirse y desarrollarse, cuando se encuentra frente a un horizonte sin límites contra toda forma de exclusión social.
- **Igualdad de oportunidad entre mujeres y varones. Acciones positivas.** Incorporación del derecho a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres, como asimismo la obligatoriedad para el Estado provincial de realizar acciones positivas encaminadas a la eliminación de normas y prácticas discriminatorias, promoviendo además otras que tiendan a ir construyendo esa igualdad real postulada.
- **Protección de personas con discapacidad.** Una sociedad inclusiva debe brindar a todos sus miembros igualdad real de oportunidades para su desarrollo personal. La protección de las personas con discapacidad, significa en definitiva promover su inclusión plena en nuestra sociedad, en los ámbitos educativos, ocupacionales, laborales, de expresión artística, cultura o de esparcimiento, a fin de contribuir a su desarrollo integral.
- **Derecho a la identidad y dignidad de los aborígenes.** Incorporación del reconocimiento del derecho a la identidad y dignidad de los aborígenes, a su efectivo protagonismo en la toma de decisiones que afectan a su comunidad, al disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura y a su plena integración social.

La Reforma Constitucional de 1994 incorporó -art. 75 inc. 17 C.N.- los derechos de los pueblos indígenas; reconociendo su preexistencia étnica y cultural; garantizándoles el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural: asimismo les reconoció la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y les asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Finalmente este artículo expresa que “las Provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”, de manera que en ejercicio de estas facultades concurrentes es que el reconocimiento de los derechos de estos pueblos debe llevarse al más alto rango de la normativa provincial.

- **Protección del ambiente y los recursos naturales. Ampliación de la legitimación activa.** Incorporación del derecho a la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales. La Constitución Nacional, en consonancia con nuestra organización federal, coloca en los diversos estamentos de gobierno –nación, provincias, municipios- competencias vinculadas a la problemática ambiental y de los recursos naturales; de manera que, atento esta distribución de competencias, surge la necesidad y la importancia de declarar en el orden provincial el alcance de este derecho fundamental, precisando las prestaciones y obligaciones que debe cumplir el Estado para dicha protección y preservación y la determinación de la legitimación activa. El derecho a peticionar deberá reconocerse en forma amplia en cuanto a la legitimación y al objeto. Deben poder accionar, cualquier persona, las asociaciones regularmente constituidas que propenden a esos fines y el Defensor del Pueblo. Asimismo deberán establecerse las bases constitucionales para el dictado de las normas complementarias que el art. 41 de la C.N. reserva a las provincias, incluyendo la previsión de sanciones contra conductas u omisiones ilegítimas, lesivas al medio ambiente y los recursos naturales; siempre sin perjuicio de la concurrencia de competencia municipal en esta materia y de la subsistencia de la obligación inmanente de recomponer el daño ambiental
- **Derecho a la protección de nuestro patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y artístico.** Debería consagrarse el derecho a la preservación y promoción de nuestro rico patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y artístico y el deber del Estado de difundir su importancia en los distintos niveles educativos, sin perjuicio de la concurrencia de competencias locales en esta materia.
- **Mutualismo.** Incorporar en el art. 28 de la Constitución Provincial, que aborda la promoción en general del área social de la economía, la mención especial del mutualismo junto a las otras áreas ya referidas en ese artículo.
- **Derechos de usuarios y consumidos.** Incorporar el reconocimiento de estos derechos y declarar la obligación del dictado de las leyes necesarias para un adecuado control y/o ejercicio del poder de policía provincial en esta materia. Incorporación del reconocimiento del derecho de usuarios y consumidores y de sus organizaciones a intervenir en el control de las empresas de servicios públicos de competencia provincial y en el procedimiento de aprobación de los pliegos de concesión; sin perjuicio de la competencia municipal en esta materia.

- **Reconocimiento del derecho a la protección de los derechos de incidencia colectiva e intereses difusos.** Otorgando legitimación para accionar a toda persona afectada, a las asociaciones reconocidas que tengan como objeto la protección de los derechos e intereses colectivos que se encuentren afectados y al Defensor del Pueblo. Esto sin perjuicio del deber que cabe al Estado en orden a la protección de estos intereses, cuando se trata de materias a las que expresamente les corresponde recibir una protección activa por parte del Estado, conforme lo dispuesto por la constitución o las leyes, por ejemplo a través del poder de policía o del ejercicio de acciones positivas.
- **Ampliación de la protección que debe posibilitar el Amparo.** Debería ser reformulada como una acción expedita y rápida, reemplazando su encuadramiento actual como trámite sumario; estableciendo plazos de resolución para los tribunales en cada una de las instancias, ampliando la legitimación pasiva contra toda autoridad pública provincial, municipal o comunal y también contra particulares y ampliando el alcance en cuanto a los derechos amparados.
- **Ampliación de la protección que debe posibilitar el Habeas Data,** respecto de los bancos de datos públicos provinciales. La constitución Nacional, incorpora este instituto como una acción procesal dentro de la “acción de amparo”, sin embargo este derecho que tienen las personas a poder conocer los datos existentes sobre ellas, no debería limitarse a esta vía procesal; limitación que tuvieron los convencionales de 1994 para introducir el Habeas Data, en razón de que el Amparo era la materia habilitada para la reforma. La reforma constitucional provincial, a pesar de lo normado en el art. 43 de la C.N. y en la ley nacional 25.326, debería incorporar este instituto y extenderlo en cuanto a las vías procesales y en cuanto al objeto, para alcanzar en este último caso, el conocimiento de los datos existentes en entes públicos o privados provinciales, a fin de evitar reticencias, por vía interpretativa, del alcance de la norma constitucional nacional. La regulación en materia de Habeas Data también deberá extenderse respecto de las facultades autonómicas de los gobiernos locales.
- **Reconocimiento del Derecho a la tutela judicial efectiva.** Este derecho registra antecedentes en la Constitución Española de 1978 y en definitiva implica que “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.” En concreto, y conforme surge de la evolución doctrinaria que ha tenido este derecho, entre sus contenidos comprende la defensa de aquello que exija la efectividad de la tutela judicial, en determinadas situaciones particulares, lo cual incluye medidas positivas de protección además de la posible suspensión de actos administrativos, es decir medidas cautelares que impongan una tutela efectiva y medidas positivas, incluso la posibilidad de resolver sobre el fondo en la propia vía cautelar.

La tutela judicial efectiva, como lo expresa uno de sus promotores, Eduardo García de Enterría, en lo relacionado con la Administración, forma parte de una creadora batalla por un Derecho Administrativo donde lo que se tutela en la justicia no es simplemente la legalidad objetiva de la actuación administrativa, sino derechos de los ciudadanos, pasando con ello a ser esencial

no ya la concepción “objetiva” de la jurisdicción contencioso administrativa, sino la efectiva tutela que debe ser dispensada a los derechos fundamentales y a la obligación eminente de no dañar. Esta concepción “subjetiva” es más congruente con los nuevos tiempos, con la complejidad de la realidad, con la necesidad de evitar injusticias y/o la afectación de derechos fundamentales, a la hora de la aplicación de las normas y disposiciones administrativas.

- **Derecho a la Información.** Debería incorporarse el reconocimiento del derecho de toda persona a recibir información adecuada, completa y oportuna de cualquier órgano de la administración pública provincial y de sus órganos descentralizados, de requerir y recibir respuesta y/o ser informado, salvo en caso de que se vea afectada la investigación y persecución de delitos y la intimidad de terceras personas.

La naturaleza pública de la información y su relevancia para la vida de las personas y de la comunidad, dan fundamento a este derecho, que comprende: la documentación obrante en expedientes, dictámenes técnicos, estudios, documentación vinculada a financiamientos con fondos públicos, información relativa a las diversas instancias de toma de decisiones, etc.

- **Defensa y preservación de la Ética pública. Obligatoriedad de la declaración jurada de bienes.** Debería incorporarse a la Constitución Provincial la obligación de preservar la transparencia del Estado, incorporando la obligación para los funcionarios y empleados públicos de jerarquía y miembros de todos los poderes del estado, de presentar su declaración jurada de bienes al iniciar sus funciones y al concluir las y asimismo declarar cualquier incremento patrimonial superior, por ejemplo al 10%, en un plazo determinado luego de la asunción o finalización de su designación en la función o de producido el incremento patrimonial; debiendo reglamentarse el modo y plazo de cumplimiento de esta obligación, que deberá ser condición ineludible para poder continuar en el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las sanciones que deberían preverse para el caso de retraso en el cumplimiento.

También, como parte de la preservación de la ética pública, tal como expresáramos con anterioridad, debería preverse la sanción de inhabilitación para ocupar cargos o empleo públicos en la provincia a quienes fueren condenados por graves delitos dolosos que conlleven enriquecimiento ilícito y en el caso de que ese grave delito doloso se cometa en perjuicio del Estado provincial, deberían ser considerados delitos que atentan contra el orden democrático, pasibles de las sanciones previstas en el art. 36 de la Constitución Provincial

Algunas propuestas de REFORMA y/o ADECUACIONES que resulta necesario introducir y que deben ser tenidas en cuenta en la definición del contenido de la ley que declare la necesidad de la Reforma Constitucional.

- **Supresión del art. 3 de la Constitución Provincial,** manteniendo la garantía de la libertad de culto contemplada en el art. 12 de la Constitución Provincial. La eliminación de este artículo, no es más que una adecuación con la tradición institucional de nuestra provincia, que luego del aluvión inmigratorio promovido por la Constitución de 1853, fue la primer provincia argentina en dictar la ley de matrimonio civil -durante el gobierno de Nicasio Oroño en septiembre de 1867-, con lo normado en nuestra legislación civil -el código civil argentino

aprobado por el Congreso de la Nación el 25/9/1869, mediante la Ley nº 340 y en vigencia desde el 1/1/1871, solo reconoció efectos legales al matrimonio civil- y con la reforma de la Constitución Provincial de 1962, que elimina el requisito de la confesionalidad para ser electo gobernador o vice- gobernador de la provincia, requisito que nacionalmente se elimina para ser Presidente o Vice, con la reforma de 1994.

La independencia de la religión y del estado, es el modelo institucional adoptado por la Constitución de Estados Unidos, a pesar de que estaba destinada a regir en una colonia y para una base poblacional inmigratoria fuertemente religiosa, como lo fue también la nuestra en sus orígenes coloniales. Igual modelo de independencia de la religión y del estado, adoptó nacionalmente argentina en 1853, el cual fue defendido o aceptado, en aquella época, por Fray Mamerto Esquiú en el memorable “Sermón de la Constitución”.

- **Ampliación del período de sesiones ordinarias del Poder Legislativo, modificando el art. 40 de la C.P.** para extenderlas por el plazo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre.
- **Debe eliminarse respecto de todos los cargos electivos de los poderes políticos del estado, tanto del orden provincial y como local, la posibilidad de reelección indefinida;** en democracia no es razonable que puede existir reelección indefinida de los cargos políticos; una opción equilibrada sería limitar la reelección a solo un nuevo período y prever la adecuación de las situaciones de transición entre el régimen actual y el nuevo que establezca la limitación en esta materia.
- **Supresión del acuerdo tácito para la designación de magistrados y funcionarios previsto en el inc. 5 del art. 54 C.P.** Reemplazarlo estableciendo que se tendrá por denegado el acuerdo si la Legislatura no se expide en forma favorable, en sesión pública, en igual término, sin perjuicio de la insistencia que pueda realizar el ejecutivo.
- **Limitar la facultad de los legisladores de conceder subsidios modificando el inc. 22 art. 55 C.P.,** por ejemplo previendo limitaciones en orden por ejemplo a su finalidad, y/o exclusiones en cuanto a su finalidad, y limitaciones en relación a la obligatoriedad y al modo de rendir cuentas y sus efectos.
- **Suprimir la atribución de la Legislatura de elegir el Senador Nacional, inc. 1 art. 55 de la C.P.** Esto obviamente constituye una adecuación atento que la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 modificó la forma de elección de los senadores nacionales, que luego de esta reforma se eligen en forma elección directa por el pueblo de la provincia.
- **Dictar las leyes necesarias para la organización de la justicia con competencia electoral y los juicios por jurados.**
- **Suprimir del texto del inc. 8 del art. 55 de la C.P.** el siguiente párrafo que refiere a las leyes especiales y que expresa: *“las que se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución”*, incorporando en reemplazo de esto, la condición de que las

leyes que importen gastos serán ejecutadas a partir del momento en que existan fondos disponibles en el presupuesto o se creen los recursos necesarios para satisfacerlos. La derogabilidad de una ley por la falta de inclusión en el presupuesto, viola el sabio principio general del paralelismo de las competencias como opuesto a la confusión de competencias - una ley solo puede ser derogada por otra ley-. Introducir otras vías de derogación perjudica la preservación de una más segura, transparente, clara y cierta aplicación del sistema normativo, y puede originar contradicciones o dudas interpretativas, que indefectiblemente generan conflictos, que resulta sano procurar evitar.

- **Ampliar las facultades de la Legislatura previstas en el inc. 11 del art. 55 de la C.P.**, extendiendo la atribución de aprobar o desechar los convenios celebrados con la Nación o con otras provincias, también a los celebrados *“con Municipalidades y Comunas”* y los *“convenios internacionales que se celebren con otros países respetando las limitaciones del art. 124 de la Constitución Nacional”*
- **Ampliar el inc. 12 del art. 55 de la C.P.**, agregando a la atribución de la Legislatura de autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos *“ad-referendum”* de la Legislatura, la condición que es al mismo tiempo una manda para ésta, que podría resumirse en el siguiente párrafo: *“hasta tanto la Legislatura dicte la ley que regule el régimen de contrataciones del Estado provincial”*
- **Ampliar el inc. 13 del art. 55 de la C.P.**, ampliando la atribución de la Legislatura de establecer bancos u otras instituciones de crédito, prevista en ese inciso, también a la de establecer *“empresas públicas y sociedades del Estado”*
- **Suprimir del texto del inc. 16 del art. 55 la palabra “privilegios”**. Este artículo refiere a la atribución de la Legislatura de *“conceder privilegios o estímulos por tiempo determinado con fines de fomento industrial, con carácter general”* En cuanto a la formulación de este inciso, debemos decir que *“privilegio”* se opone al moderno concepto de *“derechos”* y podría identificarse con la noción de una *“ley privada”*, relativa a un individuo o cuerpo social específico, distinguido de los demás, propia de lo que etimológica y jurídicamente hablando son los privilegios. En cambio en este punto, de lo que se trata es de favorecer el interés general, el bienestar general de la sociedad que posee un interés común en que se favorezca, por ejemplo, el desarrollo de fuentes de trabajo, el empleo, etc. Resulta contradictorio que por un lado el inciso hable de *“privilegios”* abriendo una posibilidad que no se compadece con el concepto de *“carácter general”* al que refiere al final. El interés común, el bienestar general, claramente debe ser el sentido, la razón de ser de esta atribución de la Legislatura en orden a su finalidad y eficacia; claramente el objetivo no debe poder confundirse con una ventaja individual, particular, privada, y este interés general, es el que debe estar presente y ser explicitado, a la hora del necesario debate que debe darse en la legislatura al momento de ser ejercida esta atribución.
- **Agregar a las atribuciones de la Legislatura y precisar vaguedades, comprendidas en los incisos 18, 19 y 23 del art. 55 de la C.P.**, una la limitación que debería tenerse en cuenta en

función de la distribución de competencias entre los gobiernos locales autónomos y la provincia y que podría formularse de la siguiente forma: *“sin perjuicio de la competencia que en estas materias les corresponde a los Municipios y Comunas”* Estos incisos se refieren a la atribución de legislar sobre materias como: policía provincial, dictar los códigos de faltas, bromatológico, fiscal, organización de la administración pública, el estatuto de los funcionarios y empleados públicos, ingreso, estabilidad, carrera e indemnización por cesantía injustificada.

Sería conveniente precisar el alcance o lo que la constitución quiere significar en el inc. 19 del art. 55 de la C.P., cuando refiere a la competencia legislativa de la Legislatura de la siguiente forma *“otros en que sea conveniente este tipo de legislación.”*

Asimismo se debería agregar, la atribución de dictar leyes sobre higiene y seguridad laboral, sobre la materia comprendida en la competencia concurrente prevista en el inc. 17 del art. 75 de la Constitución Nacional –pueblos indígenas- y sobre coparticipación tributaria entre la provincia y las comunas y municipalidades, fijando bases constitucionales que deben ser respetadas. El dictado de reglas claras, equitativas, que den previsibilidad en materia de coparticipación, resulta decisivo para la vigencia y eficacia del régimen municipal autónomo y las bases constitucionales en esta materia, constituyen un punto crítico a resolver en la futura reforma constitucional.

- **En el capítulo referido a la formación y sanción de las leyes, contemplar ciertos supuestos no reglados, ciertos vacíos, que recurrentemente dan lugar a dudas y conflictos en orden al trámite legislativo y sus efectos, a saber:** a) Definir si puede promulgarse o no la parte no vetada en el caso de veto parcial. En este punto podría preverse una solución similar a la adoptada en la Constitución nacional; b) Definir si el veto con enmienda provoca o nó la caducidad del proyecto, si no es tratado dentro de los 30 días; c) Agregar un artículo similar al art. 82 de la Constitución Nacional, que expresa: *“La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, se excluye en todos los casos, la sanción tácita o ficta.”*, pudiendo agregarse: *“salvo que este efecto esté expresamente previsto para ciertos supuestos en la constitución.”*
- **Incorporar en el inc. 5 del art. 72 de la C.P.,** en orden a la facultad del Poder Ejecutivo de fiscalizar los servicios públicos, la manda de institucionalizar órganos de control con intervención necesaria de organizaciones de usuarios y consumidores.
- **Suprimir del inc. 5 del art. 92 de la C.P.,** la facultad de la Corte Suprema de Justicia de remover los magistrados sin acuerdo legislativo, dado que no puede existir la posibilidad de que actúen magistrados sin acuerdo legislativo.
- **Suprimir de la competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia** los siguientes supuestos, que deberán recaer en los demás tribunales y jueces que ejercen la jurisdicción contenciosa en la provincia, debiendo dictarse las leyes que adecuen su competencia atento la supresión que se propone, atribuyéndola provisoriamente a las Cámaras en lo Contencioso Administrativo hasta tanto las leyes reglamenten la atribución de esta competencia, a saber: a) los recursos contencioso-administrativos –art. 93 inc. 2 de la C.P.-, b) los juicios de

expropiación que promueva la provincia, art. 93 inc. 3; **c)** los conflictos de atribuciones planteados entre funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, art. 93 inc. 6 de la C.P.; atento que la Corte debe entender en esta materia en el marco de un pleito; **d)** los recursos contra las decisiones del Tribunal de Cuentas, art. 93 inc.8 de la C.P.; **e)** También debería suprimirse de la competencia exclusiva de la Corte, los juicios de responsabilidad civil contra los magistrados judiciales, art. 93 inc. 7 de la C.P.; pero en este caso deberían radicarse por ante la justicia ordinaria de primera instancia con competencia en lo civil, hasta que la ley efectúe la adecuación necesaria adjudicando competencia en esta materia.

- **Suprimir del art. 88 de la C.P. el cese de la inamovilidad de los magistrados y miembros del Ministerio Público, prevista para aquellos que cumplen 65 años de edad y están en condiciones de obtener la jubilación ordinaria.** No deberíamos poder tener jueces que puedan ser removidos por una decisión discrecional de otro poder del estado. La garantía de inmovilidad es esencial para la salvaguarda de la independencia de los jueces, no estamos ante empleados de una empresa sino antes jueces que deben impartir justicia. Creo que lo más razonable sería establecer una edad, por ejemplo 65 o 70 años, que lisa y llanamente constituya un límite para el ejercicio de la función judicial; previendo la transición para todos aquellos que se encuentren en funciones.

Asimismo debería suprimirse la prohibición de ascenso o traslado de los magistrados y funcionarios del Ministerio Público sin su consentimiento previo. Las designaciones de magistrados y funcionarios del Ministerio Público son para una vacante determinada, a las cuales se accede por concurso y acuerdo del poder político, no por ascenso o traslado y en todo caso si se tratara de suplencias, técnicamente no deben poder oponerse.

- **En el capítulo único referido a Juicio Político.** Debería ampliarse la nómina de funcionarios que podrán ser sometidos a juicio político con los siguiente: el Vice-Gobernador, el Fiscal General y el Defensor General, el Defensor del Pueblo y los miembros de la Auditoría General y eliminar de este procedimiento de remoción a los miembros del Tribunal de Cuentas, que por tratarse de un órgano de control interno –conforme nuestra propuesta-, en la órbita del Poder Ejecutivo, con funciones eminentemente técnicas, debería ser removido por otro procedimiento, por ejemplo por el procedimiento de remoción de los magistrados.
- **Modificar del art. 107 de la C.P., la periodicidad de 2 años para los miembros de las Comisiones Comunales,** llevándola a 4 años.

Como podemos ver, es mucho lo que hay que trabajar en pos de mejorar y perfeccionar el horizonte provincial de derechos y garantías y político-institucional, éstas son solo algunas propuestas, de las cuales algunas podrán ser compartidas, otras posiblemente no y otras seguramente se verán enriquecidas con nuevos y mejores aportes.

Como bien sabemos, la constitución no es un fin en sí mismo del cual esperar un resultado tangible, inmediato y actual; la constitución es solo un medio, un instrumento, pero es un

instrumento indispensable para la prosecución de un fin y ese fin está decididamente vinculado con el modo de ser de nuestra sociedad futura, es un medio que no debemos olvidar –no lo olvida ningún pueblo de la tierra- y debe ser parte de nuestra preocupación actual por el futuro, que irremediamente en algún momento acaba por llegar.

No existe una constitución eterna, perfecta, válida para todo tiempo y lugar, la constitución es un instrumento de civilización que se va construyendo de acuerdo a las necesidades más o menos trascendentes de una sociedad determinada a lo largo de su historia y su mejora debe ser abordada con alegría, con esperanza, porque se trata de una discusión de valores, de principios, de derechos, que nos debe incluir a todos, sin mezquindades, sin condicionamientos, de cara a nuestra ideas y a lo que pensamos de la realidad que nos toca vivir y de la que responsablemente debemos proyectar hacia el futuro.

Por todo lo expuesto, desde mi humilde punto de vista, entiendo que no podemos desperdiciar la oportunidad de actualizar y mejorar nuestros derechos fundamentales, nuestras instituciones y de cumplir las obligaciones constitucionales y, sin más dilación, poner cuanto antes, corazón, cabeza y manos a la obra trascendente de Reformar la Constitución de nuestra provincia de Santa Fe.