



myf

38

La reforma de la Constitución de Santa Fe

Dr. Maximiliano **Toricelli**

Profesor titular de Derecho Constitucional en
UNR y PUCA

myf

39

1.- Introducción

Nuevamente se habla de la reforma de nuestra constitución provincial, la que tiene más de 62 años de vigencia, sin sufrir modificación alguna, lo que la torna en una de las más antiguas de todo el derecho público provincial.¹

No podemos desconocer que se trata de una constitución sobria, de extensión media, basada en el modelo del desarrollismo, que en la faz de representación política procura asegurar el efectivo ejercicio del poder más que lograr un equilibrio de representaciones entre los distintos sectores sociales (lo que se traduce claramente en la composición de la Cámara de Diputados, así como en el reconocimiento de prerrogativas especiales para el Estado provincial en su defensa en juicio), aun cuando busca la mayor participación posible².

Si bien presenta aspectos

destacables, que de alguna manera le han asegurado su supervivencia durante tantas décadas, es innegable que resulta conveniente su modificación, tanto por el cambio de las circunstancias sociales y políticas, así como por la modificación de la Constitución nacional efectuada hace ya 30 años, que imponen la necesidad de adecuar nuestra Carta magna local.

Se encuentra compuesta por 115 artículos, divididos en 9 secciones.

La primera, tiene un capítulo único denominado “Principios, Derechos, Garantías y Deberes” (artículos 1 al 28).

La sección segunda también posee un capítulo único, “Régimen Electoral” (artículos 29 al 30).

La sección tercera, referida al “Poder Legislativo” (artículo 31), esta dividida en cuatro capítulos, el primero de la “Cámara de Diputados” (artículos

32 al 35), el segundo “Cámara de Senadores” (artículos 36 al 53); el tercero sobre las “Atribuciones del Poder Legislativo” (artículos 54 al 55) y el cuarto de la “Formación y sanción de las Leyes” (artículos 56 al 61).

La sección cuarta, dedicada al “Poder Ejecutivo”, cuenta con el capítulo I, “Organización” (artículos 62 al 69); capítulo II, “Elección de Gobernador y Vicegobernador” (artículos 70 al 71); capítulo III, “Atribuciones del Poder Ejecutivo” (artículo 72); capítulo IV, “Ministros del Poder Ejecutivo” (artículos 73 al 80); capítulo V: “Tribunal de Cuentas” (artículo 81) y capítulo VI sobre “Fiscal de Estado” (artículo 82).

La sección quinta, referida al “Poder Judicial”, presenta un capítulo único (artículos 83 al 97), al igual que la sección sexta, que regula el “Juicio Político” (artículos 98 al 105).

La sección séptima, sobre el “Régimen Municipal”, tie-

ne solo tres artículos (106 al 108); mientras que la sección octava tiene un único capítulo sobre “Educación” (artículos 109 al 113).

Por último, la sección novena regula la “Reforma de la Constitución” (Artículos 114 al 115).

2.- Los alcances de la reforma

Los alcances de la reforma dependerán, claro está, del consenso político que se obtenga al efecto.

La Constitución permite que la reforma sea total o parcial, y solamente en este último caso deben señalarse los artículos o las materias a modificar; lo que implica que si se quiere realizar una reforma total de la Carta magna es suficiente la declaración en tal sentido. Sin embargo, la modificación total no es aconsejable.

La Constitución exige que se fije tiempo de realización de

las modificaciones, pudiendo la convención prorrogarlo por la mitad del plazo otorgado por la ley.

Es conveniente que las convenciones no se desarrollen durante plazos muy extensos, dado que una reforma abierta y con amplio tiempo de funcionamiento provoca una gran inseguridad jurídica.

Por otra parte, si el plazo es breve y la reforma debe ser total, puede generarse que no se traten todos los aspectos y que ella no se produzca, según lo estipula el artículo 115.

Es por ello que, en este trabajo, se analizarán las reformas mínimas, según nuestro punto de vista, en cada una de las secciones.

3.- Modificaciones a la sección primera

Es importante destacar que el plexo de derechos que reconoce la Constitución se encuentra

ampliado actualmente tanto por las normas de la Constitución nacional como por los tratados de derechos humanos que celebró nuestro país, especialmente por aquellos que cuentan con jerarquía constitucional.

Por ello, contando en la actualidad con un plexo de derechos tan rico, no resulta imprescindible la consagración de nuevos derechos.

Sí, en cambio, resulta a todas luces conveniente adecuar las garantías jurisdiccionales, otorgando un reconocimiento mayor al existente en el orden federal.

En tal sentido se debe suprimir el segundo párrafo del artículo 9 de la Constitución y el artículo 17. Se propone, como contrapartida, la incorporación de 4 nuevos artículos, dedicados a la acción de amparo, el hábeas corpus, el hábeas data y la acción declarativa de inconstitucionalidad.

En cuanto a la acción de amparo, resultaría conveniente terminar con aquellos aspectos que aun cuando cuentan con mayor aceptación doctrinaria y jurisprudencial a tenor de la reforma de 1994, sería conveniente establecerlos expresamente. Resultaría adecuado consignar que la ley no podrá fijar un plazo de caducidad para la procedencia de la acción (la Constitución nacional no lo trae y al ser una norma completa, que regula todos los supuestos de procedencia, no puede luego la ley venir a establecer un plazo de tal naturaleza que produce la extinción del derecho en sí, porque excede reglamentariamente sus atribuciones).

Si bien la Constitución podría establecer el plazo de caducidad, al no haber sucedido a nivel federal, volveríamos a sancionar un artículo más restrictivo que, por el principio de mejor derecho, no sería aplicable, como sucede actualmente con el art. 17 de nuestra Cons-

titución santafesina.

En segundo lugar, reconocer también que el amparo no es subsidiario de ninguna vía judicial y, mucho menos administrativa (especialmente teniendo en cuenta que recurrir a ellas no suspende la ejecución del acto cuestionado, pese a nuestro principio constitucional de unidad de jurisdicción).

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad, también es adecuado fijar este mecanismo de control de constitucionalidad que ha sido prácticamente inexistente en nuestra provincia consecuencia de una antigua, y errónea por cierto, doctrina judicial esbozada por la Corte santafesina hace algunas décadas ya.

4.- Modificaciones a la sección segunda

No resulta necesario efectuar ninguna modificación, ya que la dinámica del sistema electoral es conveniente que sea decidi-

da por la legislatura, según las necesidades del momento³. El sistema ya presenta garantías mínimas que son de cumplimiento ineludible y que garantizan la participación universal.

5.- Modificaciones a la sección tercera

La existencia del bicameralismo, ha surgido, especialmente en Gran Bretaña, como consecuencia de la representación de diversas clases sociales. Por un lado, la burguesía, representada en la cámara bajo o cámara de los comunes, y la aristocracia (nobleza y clero), representada en la cámara alta o senado.

En los parlamentarismos europeos, donde el bicameralismo no responde al régimen federal, existe una clara preeminencia de la cámara representativa, de conformación democrática, que es quien tiene a su cargo la elección del primer ministro. Ello es lo que ocurre, a modo de ejemplo, en Gran

Bretaña, donde la Cámara de los Comunes es la única encargada de elegir el primer ministro o en España, donde sólo la Cámara de Diputados procede a la formación del mismo.

En Estados Unidos, el bicameralismo no respondió a esta realidad sino que ha sido consecuencia de las disputas federales. En ese país, consecuencia de la puja entre los estados chicos (que pretendían un parlamento donde estuvieran representados todos los estados en forma igualitaria) y los estados grandes (que pretendían una cámara donde estuvieran representados en forma proporcional a la población de cada uno), surgió el bicameralismo con la composición que conocemos⁴.

El bicameralismo en Argentina ha sido una copia del modelo estadounidense.

Por ello, en el orden federal, tanto por razones históricas como políticas, es adecuado que se

mantenga dicho bicameralismo.

No tiene el mismo fundamento en el ámbito provincial, pero no por ello resulta adecuado su supresión.

Es cierto que la división de la Provincia en departamentos es una división netamente administrativa, que no tiene suficiente sustento sociológico ni histórico, pero se torna muy importantes la función que desarrollan los senadores, al ser el nexo entre las autoridades locales y el gobierno provincial, atendiendo también necesidades de entidades intermedias que no suelen tener otra posibilidad de que sus dificultades sean atendidas.

La importancia del senador no es tan considerable en el departamento de La Capital o en Rosario, pero sí es un reclamo de las demás localidades que componen nuestra provincia.

Más allá de mantener esta composición, es necesario realizar

ciertas correcciones, actualizando competencias y simplificando los trámites legislativos.

Resulta adecuado modificar el inciso 2 del artículo 54, estableciendo que, en caso de empate entre dos fórmulas a Gobernador, se disponga una segunda vuelta entre ambas.

Se debe suprimir el inciso 1º del artículo 55 en cuanto fija la elección del senador nacional (que, desde la reforma de 1994, se hace de manera directa), y adecuar el inciso 5º según el alcance de la autonomía municipal.

También resulta positivo modificar el inciso 8º en cuanto a la vigencia de leyes que no tengan partidas específicas. Al respecto se deberá precisar la redacción de esta norma que ha generado profundas confusiones y ha sido utilizada para incumplir leyes vigentes, lo que no resulta admisible en las circunstancias actuales de la efectivización de los derechos.

En cuanto al procedimiento de formación y sanción de leyes (artículos 56 a 61), los cambios deben estar orientados a permitir el cómputo de la mayoría cuando la cámara revisora efectúa una modificación, como ocurre en el orden federal, a fin de evitar un trámite tan extenso como el actual.

Es adecuado incorporar al Defensor del Pueblo con rango constitucional, con reconocimiento de legitimación procesal y con un mecanismo adecuado de designación, que no genere incumplimientos como lamentablemente ocurre a nivel federal⁵.

La poca experiencia del ámbito nacional nos muestra que sus funciones más trascendentes las ha tenido en base al reconocimiento de su legitimación judicial.

Si se quiere mejorar el control de la administración pública, será conveniente dotarlo de nuevas atribuciones, reconocerle las garantías indivi-

duales y corporativas de los legisladores, su autonomía funcional y su designación, por parte de la legislatura, por un solo período, sin posibilidad de reelección.

6.- Modificaciones a la sección cuarta

En este apartado, referido el Poder Ejecutivo, es donde se encuentran las mayores dificultades para obtener los acuerdos necesarios a los fines de producir una reforma constitucional.

El principal aspecto, aunque no el único, esta dado por la reelección del gobernador, ya que si bien la mayoría de los proyectos la promueven, algunos sostienen que debe iniciarse en el próximo mandato.

A nuestro entender, es conveniente mantener el sistema actual. No sólo eso, la cláusula que impide la reelección inmediata debería petrificarse, como ocurre en otras constituciones

latinoamericanas⁶, donde para modificar ciertas cláusulas (como las referidas a reelecciones del poder ejecutivo) se pide una declaración más agravada que los dos tercios (por ejemplo, unanimidad).

No puede la mezquindad política de los distintos sectores (estén en el gobierno o en la oposición) seguir siendo un escollo para modificar aspectos que son necesarios para gestionar la provincia de mejor manera. Y por ello, eliminar (o dificultar de forma considerable) la posibilidad de reelección en el gobernador puede ser una solución a la permanente desconfianza entre los distintos sectores políticos que impide consensuar los cambios necesarios.

7.- Modificaciones a la sección quinta

En esta sección, las principales reformas están en los artículos referidos al sistema de designación, así como las

garantías de funcionamiento reconocida a sus integrantes. En cuanto al sistema de designación de magistrados, es conveniente limitar el arbitrio del gobernador, a fin de asegurar la mayor idoneidad en la selección de los candidatos. En este aspecto se deben tomar algunas definiciones más que importantes para no cometer los errores existentes en el orden federal.

En primer lugar, la creación de un Consejo de la Magistratura aparece como el mecanismo más adecuado; pero no se puede dejar la definición de su composición a acuerdos posteriores que son mudables y difíciles de concretar. Su composición debe ser tripartita, y tiene que contar con una representación importante e igualitaria de jueces y abogados de la matrícula; en menor medida de representantes de los poderes políticos (ya que la participación de estos se encuentra asegurada en tanto

el poder ejecutivo elige entre los propuestos y la asamblea aprueba o rechaza el pliego). Es importante definir las funciones del Consejo, especialmente si se le va a reconocer la administración del poder⁷, ya que, en tal caso, impone una representación diferente donde tiene que haber una clara preponderancia de los representantes judiciales.

Es conveniente que tenga la facultad de acusar y, claro está, de determinar quiénes están en condiciones de ser designados, para lo cual, se debe definir claramente el perfil de magistrados que se busca y evaluar considerando ello⁸.

Una vez seleccionados quienes son aptos para la función, es más adecuado dejar que el ejecutivo proponga y la Asamblea defina, y no limitar a ternas que, cuando no son del agrado de los poderes políticos terminan generando que las vacancias no se cubran por varios años.

Es importante también reafirmar las garantías de funcionamiento, tanto la estabilidad como la intangibilidad.

El artículo 88, en cuanto cesa la estabilidad de los magistrados cuando alcanzan los 65 años, si están en condiciones de jubilarse, debe ser modificado por el cese automático de todo magistrado judicial que supere una determinada cantidad de años de permanencia⁹ (30 o 35), garantizándole el derecho a jubilación, sin topes ni restricciones que alteren la garantía de estabilidad, o bien eliminarlo y dejar que los jueces conserven sus cargos mientras dure su buena conducta.

En cuanto a las atribuciones de la Corte enumeradas en el artículo 92, se debe suprimir la superintendencia del Poder Judicial (inciso 2), la toma de concurso de funcionarios y empleados, con excepción de los que se desempeñen en su órbita (inciso 5).

También se debe suprimir el inciso 2 del artículo 93 que le otorga competencia exclusiva en los recursos contenciosos administrativos, lo que ha sucedido en la práctica con la creación de las Cámaras en lo contencioso administrativo.

Es aconsejable, asimismo, la incorporación de una nueva sección donde se constitucionalice al Ministerio Público, fuera de la órbita de los tres clásicos poderes.

8.- Modificaciones a la sección sexta

No parece necesario ningún cambio en esta sección.

9.- Modificaciones a la sección séptima

Una de las deudas pendientes que tiene la Provincia con sus municipios es el reconocimiento de su autonomía, pero se debe cuidar claramente su alcance y destinatarios, para evitar desbordes que puedan

darse consecuencia de las mayores atribuciones.

En este aspecto la autonomía plena, en cuanto capacidad de dictarse una propia carta orgánica, sólo puede estar en cabeza de los principales municipios de la Provincia (como Rosario, Santa Fe o Rafaela).

Aun cuando se le otorgue dicha facultad es importante fijar límites a su competencia, dado que todo poder debe ser limitado en tal sentido.

Se debe tener especialmente en cuenta que será difícil para los pequeños municipios fijar sus pautas de conducta cuando no exista claridad en las competencias que pueden desarrollar, lo que puede redundar en detrimento de la población.

No puede olvidarse que, en cuanto al poder tributario, todo reconocimiento que se haga al municipio tiene que ser, necesariamente, en detrimento de las atribuciones

que al respecto tiene la provincia, ya que no pueden invadirse competencias que han sido delegadas a la Nación, ni puede recargarse, como suele hacerse, el peso sobre la ciudadanía que ya se encuentra sobrepasada al respecto.

Claro que todo municipio, por más pequeño que sea, tiene que contar con la posibilidad de organizar su propio personal y fijar su remuneración de común acuerdo, y no que le sean impuestas en forma general, en paritarias donde no se encuentra representado, como sucede en la actualidad. Desconoce un régimen de empleo público que pueda ser normado por la entidad municipal es cercenar uno de los aspectos más esenciales de sus atribuciones.

El artículo 107 debe ser modificado, especialmente en sus últimos dos párrafos, eliminando la restricción de la duración de los gobiernos comunales en dos años y perdiendo

la legislatura la facultad de cambiar el sistema de designación de autoridades locales según su criterio.

10.- Modificaciones a la sección octava y novena

No resulta imperioso reformar ninguna de estas dos secciones.

11.- Consideraciones finales

Reformar una constitución implica trazar un programa de Estado, fijar los objetivos y la forma de alcanzarlos, por lo que requiere de grandes acuerdos.

Estos acuerdos implican fundamentalmente que participen las distintas fuerzas políticas; pero también que se escuchen las distintas fuerzas que integran la sociedad. Se requiere el acuerdo de los poderes legislativos y ejecutivos, pero también el consenso judicial, así como de los demás órganos estatales,

los municipios, las entidades intermedias, los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las universidades y todos los integrantes de la sociedad civil que a diario viven, trabajan, sostienen y construyen nuestra querida provincia.

La experiencia vivida a nivel nacional nos ha mostrado que las únicas constituciones que han logrado pervivir fueron las que obtuvieron los consensos suficientes. Y para lograrlo se necesita el convencimiento de todos.

Es conveniente, que si se decide llevar adelante la reforma constitucional, se tomen los tiempos necesarios para su debate y participación social, porque una reforma impuesta, aun cuando cuente con las mayorías necesarias que la Constitución fija, no tendrá ni la legitimidad ni la convicción necesaria para obtener los resultados esperados. ■

Citas y referencias

1- Ninguna otra constitución provincial tiene tanto tiempo sin contar con modificación alguna.

2- Una vez asegurado que la mayoría cuente con 28 diputados en la Cámara, distribuye 22 bancas entre las minorías, por sistema proporcional, mediante un distrito único, de forma tal garantiza el ingreso de los distintos sectores políticos.

3- No nos referimos a la conveniencia que pueda tener un partido político en un momento determinado, sino especialmente a avances o descubrir maneras en que los regímenes funcionen más adecuadamente.

4- Para una ampliación del tema ver Maximiliano Toricelli, Organización constitu-

cional del poder, Tomo 1, Astrea, Buenos Aires 2010, págs. 371 y ss.

5- A nivel federal se designa con el voto de los dos tercios de cada una de las Cámaras. Tal consenso no se logra desde hace tiempo, por lo que hace más de 15 años que la vacante no es cubierta (Mondino dejó su cargo el 6 de abril de 2009).

6- La constitución de Guatemala, en su art. 281, establece que “En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido”.

7- No olvidemos que el Consejo no es propiamente poder judicial, por ello su participación en la administración lo debilita en sus atribuciones autonómicas.

8- Cuando se evalúan las condiciones que debe reunir un juez se debe considerar la trascendencia de su función, máxime en un sistema como el nuestro, donde se ejerce el control de constitucionalidad. Hemos efectuado algunas consideraciones al respecto en nuestra obra Derechos humanos fundamentales. Teoría general, Astrea, Buenos Aires 2023, especialmente en el Capítulo II, págs. 133 a 180, donde remitimos.

9- Dar por finalizado un mandato por edad (como sucede en la Constitución nacional) es, a nuestro entender, inválido, dado que vulnera la Convención Interamericana sobre la Protección de Adultos Mayores que en la actualidad cuenta con jerarquía constitucional.

myf

49