

# Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma a la Constitución de la Provincia de Santa Fe

*Ariel Damián Strappa*<sup>1</sup>

## I. Introducción

El objeto del presente trabajo es realizar un repaso sobre los principales aspectos de un nuevo intento, impulsado por el Gobierno de la Provincia, para reformar la Constitución de Santa Fe.

La reforma a la Constitución es uno de los actos institucionales más trascendentes de la historia de un Estado, de ahí que la misma norma exige alcanzar un amplio consenso político para concretarla. En Santa Fe, se ha intentado en reiteradas ocasiones en las últimas décadas, siempre con resultado negativo. Así las cosas, y en el convencimiento de la necesidad de transformación de la Constitución, encaramos esta labor de revisar esta tentativa reformista.

En primer lugar examinaremos la Constitución vigente, repasando el especial momento histórico de su sanción, sus principales características jurídicas en relación al reconocimiento de derechos y a la organización del poder, culminando con una valoración sobre la función que cumplió durante todo este tiempo.

En un segundo momento nos detendremos a analizar si existen razones que ameriten su reforma. ¿Por qué reformar la Constitución de 1962? Será el interrogante al que intentaremos dar respuesta. Párrafo especial merece el tema de la “oportunidad de la reforma” ¿Es el momento adecuado para encararla?

---

<sup>1</sup> Abogado (UNR), Maestrando en Derecho Público (UNR); Profesor Universitario en Derecho (UCEL); Docente de Derecho Administrativo (UNR), de Derecho Constitucional I (UCEL) y de Derecho Público Provincial y Municipal (UCEL). Contacto: drariestrappa@yahoo.com.ar

Se trata de una cuestión siempre recurrente en cada intento reformista, teniendo en consideración que la respuesta negativa se constituye en el principal argumento para los que quieren posponer el debate.

Seguidamente daremos una mirada al proceso reformista que comenzó a desandar la actual gestión de gobierno, remarcando sus fortalezas y debilidades. Realizaremos una síntesis del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo a fines de abril, con el objetivo de que comience a tratarse al inicio de las sesiones ordinarias<sup>2</sup>. Por otro lado, se hará referencia a otros proyectos presentados por diputados de diferentes bloques, para ser discutidos en conjunto con el remitido por el Gobernador.

Para finalizar intentaremos construir algunas conclusiones respecto del proceso constitucional santafesino.

## II. La Constitución de 1962

La Constitución vigente en la Provincia de Santa Fe, tuvo su última reforma en el año 1962 y fue sancionada en un contexto de muchas dificultades. Recuérdese que el 28 de marzo de ese año, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas le exigieron la renuncia al Presidente Frondizi, quien luego de negarse e intentar reprimir el movimiento, fue conducido prisionero a la isla Martín García. José María Guido, en su carácter de Presidente Provisional del Senado, se hizo presente ante la Corte Suprema de Justicia manifestando que asumiría la Presidencia de la Nación de acuerdo a lo dispuesto por la ley de acefalía. Guido aceptó y juró como Presidente el 30 de marzo.<sup>3</sup>

A pesar del clima de zozobra, el Gobernador de la Provincia, Carlos Sylvestre Bagnis decidió seguir adelante en los estertores de su gobierno con el proceso de reforma que había

---

<sup>2</sup> Las sesiones ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe se extienden desde el 1 de mayo hasta el 31 de octubre de cada año (Constitución de Santa Fe, art. 40).

<sup>3</sup> De Marco (h), Miguel; "La Convención Reformadora de 1962"; Revista Rosario, su historia y región, N° 106, Abril 2012, pág. 15 a 21.

comenzado unos meses antes, y con la intención de anticiparse a su caída. El día 11 de abril comenzó a tratarse en particular el proyecto oficial, y se aprobó dos días más tarde. El 14 de abril el Gobernador jura la Constitución.<sup>4</sup>

El texto aprobado, en su “parte dogmática” amplió la gama de “Principios, Derechos, Garantías y Deberes”, incluyéndose los principios y derechos sociales relativos a la protección del trabajo (art. 20), la tutela de la salud (art. 19), bienestar y seguridad social (art. 21), familia (art. 23), cooperación (art. 26), explotación racional de la tierra y desarrollo de la población rural entre otros (art. 28). Se reconoció un recurso jurisdiccional de amparo de trámite sumario (art. 17) y estableció la responsabilidad del estado provincial (art. 18), entre otras novedades.

En relación a la denominada “parte orgánica”, la característica central es la fuerte concentración del poder. No se innovó en este punto respecto a lo dispuesto por las constituciones anteriores, que habían sido sancionados bajo gobiernos conservadores. Se persiguió la finalidad de garantizar la gobernabilidad en un periodo histórico en el que imperaba la inestabilidad institucional.

Esta concentración se revela en diferentes artículos; a) “cláusula de gobernabilidad” en la conformación de la Cámara de Diputados, que asigna veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado (art. 32); b) el Gobernador inicia y culmina su mandato con la misma conformación de la Legislatura, atento a que los legisladores comienzan y terminan sus mandatos con él (arts. 34 y 38); c) la necesidad de acudir, en todos los casos, al Gobernador para tener por agotada la vía administrativa, requisito de admisibilidad para demandar a la Provincia ante los estrados judiciales en cuestiones de derecho público, lo que le otorga un control de todos los reclamos contra el Estado Provincial (art. 72 inc. 18); d) la competencia originaria y exclusiva de la

---

<sup>4</sup> Ib. Idem.

Corte Suprema para entender en los litigios que versen sobre la materia contencioso-administrativa (Art. 93 inc. 2), garantizándose el conocimiento concentrado del máximo tribunal jurisdiccional, respecto de estas pretensiones; e) conformación de un Régimen Municipal de acuerdo a la idea de descentralización administrativa (autarquía) (art. 106, 107 y 108).

No obstante la centralización horizontal y vertical, también es de destacar que acrecienta los controles respecto de sus predecesoras. Se establece un control de legalidad a cargo de la Fiscalía de Estado (Art. 82) y un control hacendal, cómo responsabilidad del Tribunal de Cuentas (art. 81).

Además de sus avances en materia de derechos e institucionales, es importante señalar el rol que cumplió la Constitución de 1962, respecto a lograr una legitimación del derecho constitucional de Santa Fe, atento a que cierra el periodo de vigencia de la Constitución de 1900 (con la reforma de 1907), donde se sucedieron dos intentos dos reformas constitucionales, en 1921 y 1949, cuya vigencia fue frustrada por sendas intervenciones provinciales.

### **III. ¿Por qué reformala ahora?**

Existen múltiples y variadas razones que justifican la necesidad de reformar el texto constitucional santafesino. Sin ánimos de ser exhaustivos, pasaremos a reseñar algunas de las que consideramos determinantes para avanzar en el proceso de reforma.

Transcurridos 56 años de vigencia de la actual Constitución, es fundamental adecuarla a la nueva realidad que nos toca vivir. Los tiempos de hoy no son los de principios de la década del 60. Surge la impostergable necesidad de reforma a partir de dar respuesta a los nuevos desafíos que se nos presentan, incorporando nuevos derechos y garantías y rediseñando la organización del poder constituido. La globalización y sus efectos sobre lo local; la profundización mundial de la desigualdad económica y social, que en Santa Fe también es geográfica (tensión norte-sur), la multicularidad, la revolución de internet, son

algunos de los fenómenos de estos tiempos que es necesario abordar y que tienen su repercusión en lo local.

*“Las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, económicas o políticas son las responsables de que una norma constitucional, que parecía razonable y suficiente en el momento de crear la constitución haya perdido su capacidad funcional y tenga que ser, por lo tanto completada, eliminada o acoplada de alguna otra manera a las nuevas exigencias en interés de un desarrollo sin fricciones del proceso político”<sup>5</sup>*

Por otra parte, es ineludible ponerla a tono con la Constitución Nacional, que tuvo una amplia modificación en 1994. Esta reforma tuvo un profundo impacto en relación al derecho público provincial argentino. Las instituciones locales precisan repensarse y ser receptivas de aquella. Santa Fe, junto con Mendoza, son las dos únicas provincias que no reformaron sus constituciones desde el último advenimiento democrático, no formando parte de un proceso extremadamente transformador de los órdenes jurídicos estadales.

Sólo para dar un ejemplo de esta necesidad, cabe recordar que la reforma de 1994 planteó una profundización del federalismo, como forma de estado en Argentina. Con ese marco, terminó con la vieja disputa sobre la naturaleza jurídica de los municipios, y se inclinó por el reconocimiento del carácter autónomo de los mismos<sup>6</sup>. Transcurridos 24 años de la vigencia de esta norma, la Provincia de Santa Fe, continúa en mora con el cumplimiento de este mandato constitucional, sosteniendo aún un régimen municipal basado en la idea de descentralización administrativa.

En otro orden de cosas, Santa Fe tiene también en relación a los procesos constitucionales una responsabilidad histórica.

---

<sup>5</sup> Loewenstein, Karl; “Teoría de la Constitución”; Trad. Gallego Anabitarte, Alfredo; Editorial Ariel; Barcelona-Caracas-México; 1979, pág. 170.

<sup>6</sup> El art. 123 de la Constitución Nacional dice: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

Sancionó el Estatuto Provisorio de 1819, considerado como la primera constitución de una provincia argentina; fue sede de la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y dictó la Constitución Provincial de 1921<sup>7</sup>, que planteaba el estado laico, el voto de las mujeres y los extranjeros y la autonomía municipal, para dar algunos ejemplos. Todo esto sin dejar de mencionar el papel de Santa Fe en los procesos progresistas de Argentina. La “revolución de los siete jefes” (1580), la creación de la Bandera en Rosario (1812), la celebración del primer matrimonio laico del país en la ciudad de Esperanza (1867); la rebelión chacarera conocida como el “Grito de Alcorta” (1912); son algunos de los mojones de esta tradición de constante vanguardia y progresismo. En este sentido es necesario contar con una Constitución que rescate y proyecte la rica historia de la Provincia, que la han constituido como señora en los procesos políticos nacionales.

A partir de los contundentes argumentos que la sustentan, no quedan dudas de la necesidad de actualizar la Carta Magna local, poniéndola en sintonía con la Constitución Nacional, modernizando el estado para enfrentar los complejos retos de la sociedad contemporánea, y consolidando nuevos derechos y garantías. Asimismo, es imprescindible repensar y fortalecer el federalismo desde la óptica de lo local, incluso descentralizando funciones hacia el interior de la provincia.

De todos modos, si bien los espacios políticos más representativos están de acuerdo con la necesidad de reforma, como ha planteado el Dr. Iván Cullen en un artículo publicado en el diario “La Capital” de Rosario, “Siempre el obstáculo es la oportunidad”<sup>8</sup>.

Se dice, entre otros argumentos para evitar la discusión sobre la reforma, que hay temas más urgentes y que la misma

<sup>7</sup> Para profundizar el estudio de la Constitución de Santa Fe de 1921; ver Blando, Oscar M. y Defante, Oscar F; “La Constitución de 1921. La verdadera Constitución progresista de Santa Fe”, Laborde editor; 2014.

<sup>8</sup> Cullen, Iván José María; “Siempre el obstáculo es la oportunidad”; en <https://www.lacapital.com.ar/opinion/siempre-el-obstaculo-es-la-oportunidad-n1601053.html>

no está en la agenda de la sociedad santafesina. Por supuesto que hay temas de suma urgencia para una sociedad (la de Santa Fe y cualquier otra). La seguridad, las tarifas de los servicios públicos, el trabajo, son algunos ejemplos de temas que interesan de sobremanera a la sociedad santafesina y se encuentran al tope de cualquier sondeo de opinión que releve las preocupaciones de la gente. Pero por otro lado es responsabilidad de los dirigentes políticos planificar el porvenir, pensar la provincia de las próximas generaciones, y es ahí donde la reforma de la Constitución se coloca como una materia trascendente. No se trata de procesos contradictorios. Quizás todavía estaría vigente la Constitución de 1900, si los Constituyentes de 1962 hubieran valorado que había temas más urgentes que atender (recuérdese que la Constitución fue sancionada el 14 de abril, y el Presidente Frondizi había sido derrocado a fines de marzo), y desechado el trascendente trámite constituyente.

Otra de las razones que se han esgrimido para no realizar la reforma es su elevado costo ¿Es excesivamente oneroso reformar la Constitución? ¿Es un gasto innecesario? Decir que reformar la Constitución es oneroso para las arcas provinciales no es un argumento que revista la mínima seriedad. Lo finalidad del estado es garantizar los derechos de sus habitantes, y no hay mejor manera de comenzar a hacerlo que consolidándolos en la norma de máxima jerarquía. Hay una falsa premisa de los defensores del libre mercado que sostiene que es posible incrementar la libertad hasta el infinito y bajar los impuestos (y consecuentemente el gasto estatal) hasta cero. La idea de que la disminución de los impuestos incrementa necesariamente la libertad es una falacia. Los enemigos de la acción del Estado no pueden simultáneamente presentarse como los paladines de los derechos individuales porque los derechos no son sino un conjunto de reglas respaldadas por la fuerza del Estado y financiadas con el dinero público.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Laporta, Francisco J.; "El precio de los derechos", en [https://elpais.com/diario/2008/02/29/opinion/1204239604\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/02/29/opinion/1204239604_850215.html)

Por último, siempre aparece alguna cuestión de fondo como obstáculo para eludir la discusión. La reforma tiene como única finalidad garantizar la reelección del actual Gobernador se dice desde algunos espacios. Por supuesto que una declaración del titular del Poder Ejecutivo desechando una eventual reelección resolvería el tema. No obstante, cabe recordar que la posibilidad de discutir la modificación de la norma que habilite la reelección del gobernador y vice, corresponde abrirla a la Legislatura, que por otra parte requiere de una mayoría agravada para hacerlo. Y por otra parte, aprobar la posibilidad de reelección del gobernador y vice (en general y para este en particular a partir, por ejemplo, de una cláusula transitoria) es facultad de la Asamblea Constituyente, cuya composición resultará de la elección a convencionales constituyentes, donde improbablemente, atento a los últimos antecedentes electorales, el oficialismo (este y cualquier otro) tenga mayorías propias.

#### IV. Procedimiento para la reforma

El poder constituyente es definido por Linares Quintana como *“la facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una Constitución y a revisar ésta total o parcialmente cuando sea necesario”*<sup>10</sup>. Cuando asume su faceta reformadora o derivada, *“Es (el) sometido a reglas jurídicas preexistentes de derecho positivo. Casi siempre importa un poder de reforma o enmienda de una constitución previa; pero en otros casos posee también poder de reemplazo, ya que puede estar facultado para sustituir una constitución por otra.”*<sup>11</sup>

En Santa Fe, para el ejercicio del poder constituyente reformador, se prevé el sistema de reforma por Convención

<sup>10</sup> Citado por Hernández, Antonio, “El Poder Constituyente de las Provincias”; págs. 169 a 197; en Hernández, Antonio M. - Barrera Buteler, Guillermo (Coord.), Derecho Público Provincial, Abeledo-Perrot, Bs. As., 2011.

<sup>11</sup> Sagúes, Néstor Pedro; “Manual de Derecho Constitucional”; Astrea, Buenos Aires, 2007, pág. 66

Constituyente (arts. 114 y 115), similar al del art. 30 de la Constitución Nacional. La diferencia radica en el detalle con que la Carta Magna santafesina, regula el trámite, tratando de superar la vaguedad de la reglamentación nacional.

Se distinguen en el procedimiento de reforma, dos etapas: a) etapa de promoción y b) etapa de reforma expresa.<sup>12</sup>

La etapa de promoción se da en la Legislatura Provincial, mediante una ley especial, que precisa del voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara. En caso de que la misma fuese vetada, su promulgación requiere de la insistencia legislativa por idéntica mayoría (art. 114).

En cuanto a la extensión de la reforma, la referida ley determina si debe ser total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse (art. 114).

La ley especial que declare la necesidad de la reforma debe determinar, asimismo, las bases fundamentales de la elección, instalación y término de la Convención Reformadora (art. 115).

En relación a la etapa de reforma propiamente dicha, se prevé que la misma se hará por una Convención compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo (art. 114). En este sentido, la futura Convención Constituyente que reforme la Constitución de Santa Fe, estará integrada por 69 miembros, resultante ese número, de la suma de diputados (50) y senadores (19).

Respecto del cargo de Convencional Constituyente se señala que para ocuparlo, se requieren las mismas calidades que para ser diputado a la Legislatura. El cargo de convencional es compatible con cualquier otro nacional, provincial o municipal. Los convencionales gozan de las mismas inmunidades y remuneración de los legisladores, mientras ejercen sus funciones (art. 114).

Lo concerniente al ordenamiento interno es competencia de la propia Convención, la que puede prorrogar el término de su

---

<sup>12</sup> Luna, Hernán Daniel, "Lecciones de Derecho Público Provincial y Municipal", Tercera edición ampliada, Ediciones Haber; La Plata; 2017, pág. 75.

duración una sola vez y por la mitad del plazo fijado por la ley (art. 115).

Si vencido el plazo legal de duración la Convención no se hubiera expedido sobre todos los puntos susceptibles de reforma, se entenderá que ésta no se ha producido en parte alguna. En los casos de reforma parcial la Convención no puede pronunciarse sino sobre los artículos o la materia designados por la ley. La Convención no está obligada a modificar o suprimir las disposiciones de la Constitución si considera que no existe la necesidad de la reforma declarada por la ley (art. 115).

## V. El proyecto del Poder Ejecutivo

El Gobernador Miguel Lifschitz envió a la Legislatura, mediante mensaje N° 4685 del día 26 de abril de 2018 (ingresado el mismo día), tramitado por expte. N° 34.425, el proyecto de ley para declarar la necesidad de reforma parcial de la Constitución. La Cámara de Diputados oficia como recinto de origen.

### 1. La fundamentación

El proyecto comienza su argumentación con un repaso de la historia constitucional de la Provincia, rememorando los distintos procesos constituyentes, desde el año 1819 hasta 1962. En similar sentido, se mencionan los diferentes proyectos de reforma presentados a la Legislatura en estos últimos años.

Luego de remarcar la necesidad de contar con una nueva Constitución, y que la misma debe ser el fruto de un amplio consenso, se hace referencia a que “...*la Provincia de Santa Fe inició un Proceso de deliberación y diálogo ciudadano e institucional para repensar las bases de una nueva Constitución Provincial.*”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> De los fundamentos del proyecto de ley que declara la necesidad de reforma a la Constitución de Santa Fe, remitido por el Poder Ejecutivo a la Legislatura.

*“Este proceso se llamó “Bases para la Reforma Constitucional” y tenía por objetivos: a) promover un debate público informado, garantizando que la voz de la ciudadanía sea escuchada y protagonista; b) debatir las bases en las que se fundamenta la vida social, política, económica y cultural de los santafesinos, orientando las mismas dentro del marco de reforma constitucional, deliberando sobre los nuevos derechos e instituciones que desde la sociedad civil se considere oportuno plasmar en la Constitución; c) reconocer a los actores políticos, académicos y sociales para enriquecer un diálogo participativo a través de sus distintas voces y miradas.”<sup>14</sup>*

Posteriormente se detallan las distintas actividades que se llevaron a cabo en el marco del mencionado proceso participativo impulsado por el Gobierno Provincial y en el que participaron organizaciones sociales, universidades, colegios profesionales, especialistas, entidades gremiales, entre otros.

También se alude a que el proceso generó importantes debates en base a diversas actividades en distintos ámbitos ministeriales del Gobierno Provincial, teniendo como eje articulador al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado; y que el diálogo con actores políticos, especialistas y la sociedad civil, promovió la discusión pública y la generación de distintos aportes y propuestas, llevándose adelante en diferentes espacios.

A efectos de promover el proceso señalado, se propuso el análisis de las siguientes temáticas habilitando ejes específicos de discusión y aportes que se transformaron en extensos contenidos que en definitiva establecen cuáles son las necesidades de la reforma constitucional, tales como: 1) Democracia y participación; 2) Instituciones y transparencia; 3) Igualdad, diversidad e inclusión; 4) Educación, salud y cultura; 5) Justicia independiente y territorios seguros; 6) Hábitat y medio ambiente; 7) Descentralización y autonomía municipal; 8) Innovación, trabajo y producción.

---

<sup>14</sup> Ib. Ídem.

## 2. *¿Qué se propone reformar?*

Cómo ya adelantamos, el proyecto prevé una modificación parcial, y en consecuencia determina los artículos y la materia a reformarse. Los puntos a reformar, en su mayoría, son producto de las conclusiones alcanzadas en el proceso participativo. No se avanza sobre temas en los cuales existen posiciones históricas antagónicas. Por ejemplo, la subsistencia o reformulación de la Cámara de Senadores.

En primer lugar se dispone declarar necesaria la reforma de 45 artículos (sobre un total de 115), distribuidos en las 9 Secciones de la Constitución vigente (art. 1).

En relación a la Sección Primera; Principios, Derechos Garantías y Deberes: a) Artículo 2, a los efectos de adaptar a la Constitución Nacional y establecer el respeto a las obligaciones internacionales ratificadas por el país, como referencia normativa; b) Artículo 3, a los efectos de establecer la neutralidad religiosa del Estado; 3) Artículo 5, a los efectos de establecer la obligación de fijar criterios de progresividad en materia impositiva, solidaridad fiscal, legalidad, reserva de ley, igualdad, no confiscatoriedad, razonabilidad, equidad, generalidad, capacidad contributiva, certeza, entre otros; 4) Artículo 9, a los efectos de adecuar el Habeas Corpus al Artículo 43 de la Constitución Nacional o de ampliar dicho estándar e incorporar el juicio por jurados en materia penal; 5) Artículo 11, a los efectos de ampliar el derecho a la libertad de expresión, asegurando la protección de los datos personales obrantes en cualquier registro o medios de comunicación para garantizar el honor, la intimidad, la confidencialidad y la reputación de las personas; el secreto de las fuentes de información periodísticas, el deber de los medios de comunicación de asegurar el pluralismo y el respeto a todas las corrientes de opinión; 6) Artículo 13, a los efectos de ampliar el derecho de reunión, a la libertad de asociación, y de peticionar a las autoridades; 7) Artículo 17, a los efectos de adecuar la acción de Amparo al Artículo 43 de la Constitución Nacional o de ampliar dicho estándar e incorporar la Acción de Habeas

Data; 8) Artículo 19, a los efectos de ampliar el derecho a la salud; 9) Artículo 20, a los efectos de eliminar la referencia al trabajo infantil e impulsar y promover el trabajo decente, realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en la esfera de las competencias provinciales; 10) Artículo 21, a los efectos de establecer que las jubilaciones y pensiones de los servidores públicos provinciales sean atendidas por medio de un régimen público de reparto y solidario a cargo de una institución estatal provincial de carácter intransferible; 11) Artículo 22, a los efectos de ampliar el derecho a la cultura; 12) Artículo 26, a los efectos de darle rango constitucional a la función social del mutualismo.

En la Sección Segunda; 1) Artículos 29 y 30, a los efectos de incorporar principios democráticos tales como la intransferibilidad del voto, el derecho al sufragio activo de los extranjeros con residencia, la eliminación del requisito de tener dieciocho años para ser elector, el reconocimiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, el establecimiento de un tribunal jurisdiccional electoral, independiente, permanente y con fuero propio y el requisito de contar con mayorías legislativas agravadas o especiales para la aprobación de normas en materia de partidos políticos y sistema electoral.

En la Sección Tercera, 1) Artículo 32, a los fines de incorporar la distribución proporcional de las bancas e incorporar la participación política en base al principio de paridad entre géneros en la conformación de las listas de candidatos en la Cámara de Diputados; 2) Artículo 33, a los efectos de disminuir la edad para ser elegido diputado; 3) Artículo 34, a los fines de limitar a un solo período la reelección de los diputados; 4) Artículo 36, a los fines de consagrar la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para las elecciones de miembros a integrar la Cámara de Senadores; 5) Artículo 37, a los fines de disminuir la edad para ser elegido senador; 6) Artículo 38, a los fines de limitar a un solo período la reelección de los senadores; 7) Artículo 40, a los fines de ampliar

el período de sesiones ordinarias; 8) Artículo 54, a los fines de facultar a la Asamblea Legislativa dictar acuerdo para la designación del Jefe de Policía; 9) Artículo 55, a los fines de rediseñar las facultades del Poder Legislativo, con el objeto de suprimir la facultad de elección de los senadores al Congreso de la Nación; conferir la facultad de organizar el régimen municipal de autonomía según las respectivas categorías de ciudades y el régimen el comunal, según las bases establecidas por esta Constitución; conferir la facultad de aprobar o desechar los convenios celebrados con Estados Extranjeros de conformidad al artículo 124 de la Constitución Nacional, suprimir el inciso 12 primer párrafo, y autorizar la delegación legislativa en materias determinadas de administración, por un plazo determinado y dentro de las bases de delegación, las cuales deberán contemplar limitaciones precisas para su ejercicio; 10) Artículo 56, a los fines de posibilitar la iniciativa popular de leyes, en las condiciones que establezca la ley; 11) Artículo 58, a los fines de suprimir la doble vuelta entre cámara de origen y revisora, para agilizar el trámite legislativo.

En la Sección Cuarta; 1) Artículo 63 a los efectos de la ampliación del requisito a todo argentino, independientemente del modo de adquisición de la ciudadanía y reducir la edad para ser elegido Gobernador y Vice Gobernador; 2) Artículo 64, a los fines de habilitar la reelección inmediata y por un solo período para Gobernador y Vicegobernador; 3) Artículo 70 a los fines de incorporar un sistema de doble vuelta electoral, para la elección de Gobernador y Vicegobernador; 4) Artículo 72, a los efectos de reestructurar las facultades del Gobernador, ampliar su representación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros y organismos internacionales, designar los representantes de la Provincia ante los organismos federales e interjurisdiccionales y adecuar los institutos del indulto y la conmutación de penas conforme a la Constitución Nacional.

Respecto de la Sección Quinta: 1) Artículo 84, con la finalidad de fijar las competencias del Procurador General y establecer en número impar la composición de la Corte Suprema de Justicia; 2) Artículo 86, con la finalidad de establecer que los

jueces de los tribunales inferiores sean designados por el Poder Ejecutivo, en base a una propuesta del Consejo de la Magistratura con acuerdo de la Asamblea Legislativa; 3) Artículo 88, con la finalidad de modificar la edad de inamovilidad de magistrados, procurador general de la Corte Suprema, fiscales y defensores, estableciéndose el cese automático de la misma una vez alcanzada la edad que se determine; 4) Artículo 91, con la finalidad de establecer un nuevo procedimiento de remoción de jueces de tribunales inferiores por medio de un Jurado de Enjuiciamiento; 5) Artículo 93, con la finalidad de suprimir la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia en materia contenciosa-administrativa, juicios de expropiación y juicios de responsabilidad civil contra magistrados judiciales e incorporar otros supuestos de competencia originaria

En relación a la Sección Sexta, 1) Artículo 98, a los fines de incorporar al Vicegobernador, al Fiscal General y al Defensor General como sujetos pasibles de ser sometidos a juicio político.

En la Sección Séptima; 1) Artículos 106, 107 y 108, a los fines de establecer el alcance de la autonomía de los municipios, disponiendo la distribución de competencias entre la Provincia, los Municipios y las Comunas y los criterios para el dictado de cartas orgánicas municipales, en su caso, garantizando la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para la integración de los órganos de gobierno locales. Asimismo, a los efectos de ampliar el período de duración del mandato de los integrantes de las Comisiones Comunales a cuatro (4) años.

En la Sección Octava; 1) Artículos 109, 110, 111, 112 y 113, a los fines de asegurar el derecho a la educación como derecho humano conforme a los principios, reglas y estándares vigentes, como bien público y social garantizado en forma indelegable por el Estado, sostenido por los principios de universalidad, laicidad, inclusión socioeducativa y calidad educativa

En relación a la Sección Novena; 1) Artículos 114 y 115, a los fines de incorporar la representación proporcional para la distribución de bancas y la participación política en base

al principio de paridad entre géneros en la conformación de las listas de candidatos de convencionales constituyentes, suprimir el segundo párrafo del art. 115 e incorporar el sistema de enmiendas para reformar un artículo de la Constitución con la aprobación de mayorías especiales por la Legislatura y el refrendo de una consulta popular para su entrada en vigor.

Seguidamente se habilita la reforma de la Constitución Provincial mediante la incorporación de artículos relacionados diferentes materias, las que enumera en 12 puntos (art. 2).

En este sentido se señalan; 1) Defensa y fortalecimiento del orden constitucional y democrático; 2) Nuevos derechos y garantías orientados a adecuar la Constitución Provincial a la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos e incorporar otros tales como: derecho a la identidad; derecho a la diversidad sexual; la eliminación de toda discriminación contra la mujer; derechos de los niños, niñas y adolescentes; derecho de las juventudes; derecho de los adultos mayores; derechos de las personas con discapacidad; Seguridad Ciudadana y Seguridad Privada, derechos de la víctima; derechos sexuales y derechos reproductivos; protección al consumidor; derecho al deporte; derecho a un ambiente sano y sustentable; dominio originario y protección de los recursos naturales provinciales; derecho al agua; derecho a un hábitat urbano y derecho a la ciudad; economía social y solidaria; medidas para el cumplimiento, ejercicio y goce de los derechos económicos, sociales y culturales; ampliación del derecho de igualdad en torno al rol del Estado; ampliar la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de las comunicaciones; incorporar la función ambiental de la propiedad; promoción de la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica y productiva; reconocimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; derecho a la planificación y evaluación de resultado de las políticas públicas provinciales; la protección de toda forma de comunidad familiar y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; reconocimiento del turismo como bien social de la Provincia;

3) Incorporación de la perspectiva de género en el diseño, ejecución y producción de todo el proceso de producción de políticas públicas en todas las áreas de organización y funcionamiento del Estado; 4) Inclusión de mecanismos de participación ciudadana y de democracia semidirecta tales como la Consulta Popular, Revocatoria de Mandato e Iniciativa Popular. Incorporación del Consejo Económico y Social; 5) Incorporación de normas y principios rectores en materia de servicios públicos tendientes a garantizar la intransferibilidad de su titularidad, su prestación estatal y el régimen de audiencias públicas con el objeto de alcanzar mayor participación, eficiencia y transparencia en la gestión de los mismos; 6) Otorgamiento de rango Constitucional al Consejo de la Magistratura como sistema de selección de magistrados, defensores públicos y fiscales. Aseguramiento de la independencia, imparcialidad, idoneidad y compromiso democrático con el Estado de Derecho y el servicio de justicia, de quienes resulten designados; 7) Jurado de enjuiciamiento para la remoción de magistrados, defensores públicos y fiscales; 8) Otorgamiento de rango constitucional al Ministerio Público de la Acusación y al Servicio Público de la Defensa, consagrando su autonomía funcional, autarquía y un método adecuado para la designación de sus órganos directivos a fin de garantizar su idoneidad, independencia y compromiso con el Estado de Derecho y los principios democráticos, asegurando su estabilidad por el tiempo que se fije para sus funciones; 9) Reconocimiento constitucional a la Defensoría del Pueblo, garantizando la autonomía funcional, legitimación activa, la autarquía, y la independencia e idoneidad de quienes desempeñen los cargos directivos; 10) Incorporación de principios sobre la obligación de producción de la información pública por parte del Estado Provincial, Municipal y Comunal, sistemática, confiable, accesible y disponible para toda la comunidad. Obligación de los funcionarios públicos de presentar declaraciones juradas e incorporación de normas tendientes a fortalecer la transparencia del Estado. Mecanismos de control ciudadano; 11) Regulación de la facultad de la Provincia para celebrar convenios internacionales; 12) Reconocimiento

constitucional de las regiones y de las áreas metropolitanas y sus respectivos entes de coordinación. Incorporación de criterios de descentralización.

Luego se habilita la adecuación, compatibilización, remuneración y/o incorporación de las secciones, capítulos y/o artículos que sean necesarios para introducir las reformas que se sancionen (art. 3).

Por último se habilita la sanción de las cláusulas transitorias que se consideren necesarias (art. 4).

### ***3. Conformación y plazo para el funcionamiento de la Convención constituyente***

Después de abordar la materia a reformar, el proyecto se introduce en la regulación del proceso de conformación de la Convención Constituyente, de acuerdo a lo dispuesto por la actual Constitución (art. 114 y 115).

En cuanto a la elección de Convencionales Constituyentes, expresa que se regirá por lo dispuesto en la presente ley, siendo de aplicación en todo lo que no esté previsto por ésta, la totalidad de las normas provinciales vigentes en materia electoral y de partidos políticos, con sus modificatorias, y con carácter supletorio, la normativa nacional (Art. 5). Para la elección se exceptúa la aplicación de lo dispuesto por la Ley Provincial N° 12.367 y sus modificatorias, exclusivamente en lo relativo a la existencia de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (art. 5).

Por otra parte, se consigna que será competencia del Poder Ejecutivo convocar a elecciones de convencionales constituyentes, debiéndose fijar la elección dentro de los 120 días de esa promulgación y no podrá coincidir con elección alguna (Art. 6). La elección se efectuará en una única y definitiva elección. Los convencionales constituyentes serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia. A tales efectos la provincia constituirá un distrito electoral único y la representación será distribuida en su totalidad mediante el sistema proporcional variante D' Hondt,

teniendo presente también el principio de paridad de género en la conformación de las listas y con la aplicación del umbral electoral del 1,5% del total del padrón electoral, a efectos de alcanzar la obtención de algún escaño (art. 7).

Se dispone además, que la Convención Reformadora se instalará en la ciudad de Santa Fe e iniciará su labor dentro de los 10 (diez) días posteriores a las elecciones generales de convencionales constituyente y finalizará sus sesiones a los 40 (cuarenta) días de su instalación, pudiendo prorrogar el término de su duración por una sola vez, y por la mitad del plazo fijado (art. 9).

La exigüidad de los plazos, tanto para el llamado a elecciones como para iniciar y finalizar los trabajos la Convención Constituyente y la excepción de utilizar los procedimientos electorales ordinarios, concretamente el sistema de primarias abiertas simultaneas y obligatorias para la selección de los candidatos a convencionales constituyentes, han sido las mayores críticas que ha recibido el proyecto en relación a este segmento.

## **VI. Proyectos de diputados**

Ingresado el proyecto del Poder Ejecutivo para ser tratado en la Cámara de Diputados, se han presentado también, hasta el momento, otros tres proyectos de diferentes bloques, con el objetivo de ser discutidos en conjunto con aquel.

El Diputado Luis Rubeo, ingresó su proyecto (Expte. 34446 del 23 de abril de 2018), para declarar necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial (Art. 1). Seguidamente se establece los artículos a reformar con contenido preciso: a) Establecer el contenido de las reglas de la autonomía que corresponde a los Estados Municipales que actualmente se denominan Municipios y Comunas. La duración de los mandatos de sus autoridades deberá ser la misma, así como sus facultades tributarias, normativas y políticas, asegurando la autarquía y la autocefalía. Pueden establecerse diferentes facultades mediante categorías de ciudades vinculadas a la cantidad

de habitantes domiciliados en ellas, siempre y cuando no se desnaturalice la autonomía constitucionalmente reconocida; b) Distribución de las bancas correspondientes a los Diputados Provinciales en su totalidad mediante el sistema proporcional; c) Regulación constitucional del Consejo de la Magistratura para la selección y enjuiciamiento de magistrados y funcionarios del servicio de justicia, así como para la administración del presupuesto y superintendencia judicial, asegurando la participación de jueces, empleados judiciales, poder ejecutivo, ambas cámaras legislativas, colegios de abogados, universidades públicas y privadas con sede en la provincia y representantes del pueblo electoralmente seleccionados; d) Cese automático de los magistrados judiciales al cumplir la edad de 75 años de edad, aplicable a todos aquellos que tomen posesión de su cargo con posterioridad a la sanción de la Reforma. e) Establecer la laicidad del Estado Provincial, con absoluto respeto a la igualdad y libertad de cultos; f) Renovación bianual por mitades de ambas cámaras de la Legislatura Provincial; g) Ampliación del período de sesiones ordinarias de la Legislatura desde el 1 ° de marzo hasta el 30 de noviembre (art. 2).

En el artículo 3 se plantean los temas a discutir y reformar de acuerdo al criterio mayoritario de la Convención Reformadora: a) Reelección del Gobernador y Vicegobernador; b) Regulación constitucional del Defensor del Pueblo; c) Regulación constitucional del Ministerio Público de la Acusación y del Ministerio Público de la Defensa; d) Nuevas declaraciones, principios, derechos y garantías, en consonancia con la Constitución Nacional y los tratados internacionales suscritos por nuestro País, no pudiendo en ningún caso reducirse el ámbito de derechos personales existente antes de la Reforma; e) Mecanismos de participación ciudadana y democracia semidirecta; f) Tribunal Electoral y proceso electoral; g) Agilizar el trámite de sanción legislativa.

Se prevén además, temas inhabilitados para reformar: a) Prohíbese alterar la composición bicameral de la Legislatura; b) Prohíbese incorporar la delegación legislativa; c) Prohíbese incorporar los Decretos de Necesidad y Urgencia (Art. 4).

En cuanto a la elección de Convencionales Reformadores, se prevé convocarlas conjuntamente con las elecciones a realizarse en el año 2019 para las autoridades provinciales (art. 8).

Por su parte, el Diputado Héctor Cavallero presentó un proyecto (Expte. 34579, del 3 de mayo de 2018) que declara necesaria de reforma total de la Constitución (art. 1) y que otorga a la Convención Constituyente facultad para: a) Redactar el nuevo texto constitucional; b) Los constituyentes se encuentran limitado únicamente por el Poder Originario que los vinculan con la ciudadanía, respetando los principios de representación y la soberanía popular; y c) Sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias los fines de lograr la ejecutoriedad y operatividad inmediata del texto constitucional y de las cláusulas normativas que se dicten a tal efecto (art. 2).

Cómo rasgo singular el proyecto plantea que, previo a la elección de los convencionales constituyentes, en el plazo de 60 días corridos de sancionada la presente ley se conformará una Comisión por cada Departamento de la Provincia, que estará integrada por todos los partidos políticos con reconocimiento vigente en el territorio a la fecha de sanción de la presente, sean con ámbito de actuación provincial, departamental o local. Estas comisiones tendrán como objetivo la elaboración de los puntos de acuerdo ciudadano, que surgirán de su funcionamiento y en relación al consenso obtenido sobre los temas a introducir en la reforma de la Constitución Provincial (art. 3).

En similar sentido, los Diputados Rubén Giustiniani, Silvia Ausburguer, Carlos del Frade y Mercedes Meier, ingresaron otro proyecto (Expte. 34759, de fecha 24/05/2018) que también declara la necesidad de reforma total de la Constitución Provincial (Art. 1), debiendo convocar el Poder Ejecutivo a elección para convencionales constituyentes en idéntica fecha que la elección de autoridades provinciales de 2019 (art. 2). Más adelante expresa que le Convención Reformadora es soberana para decidir los temas y contenidos a incorporar (art. 7).

## VII. Palabras finales

Cómo manifestamos, la Constitución de 1962, sancionada en un escenario político difícil, y receptiva de un plexo de derechos de gran avance para la época, ha cumplido con éxito su misión histórica.

Pero los tiempos han cambiado. Hoy existe unanimidad, en los diferentes espacios de la política santafesina, respecto de la necesidad de actualizar la Constitución de 1962. Ningún dirigente político con alguna representatividad en la Provincia de Santa Fe, ha manifestado públicamente su divergencia al respecto.

De todos modos, como cada vez que retoma impulso el proceso de reforma, se vuelven a priorizar los desacuerdos por sobre las coincidencias, poniéndose en riesgo su concreción. La coyuntura político electoral siempre se impone a la discusión estructural. Los argumentos para oponerse son recurrentes, falta de debate profundo sobre la materia a reformar, la urgencia social respecto de otras cuestiones, la posibilidad de habilitar la reelección del actual gobernador, la necesidad de actual gobierno de adaptarla a sus tiempos electorales, son algunos de ellos. En definitiva siempre aparece la oportunidad como el pretexto perfecto para dilatar la discusión y posponer la reforma.

Cómo vimos, sobran argumentos jurídicos y políticos para encarar la reforma. Pero más allá de esto, y de acuerdo al mecanismo previsto para el ejercicio del poder constituyente derivado, será decisión de los legisladores, habilitarla o no en esta ocasión.

En idéntico sentido cabe recordar que los congresistas, al emprender el estudio y debate del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, pueden introducir modificaciones, tendientes a mejorar los puntos que se consideren perfectibles. El desacuerdo parcial no puede constituirse en una excusa para obturar el debate. La presentación de proyectos por parte de otros legisladores es un buen síntoma en el sentido de no escapar a la discusión y tener una actitud propositiva.

Esperamos que primen los acuerdos, y que Santa Fe no pierda una nueva oportunidad para la reforma.

## VII. Referencias bibliográficas

- Blando, Oscar M. y Defante, Oscar F; “La Constitución de 1921. La verdadera Constitución progresista de Santa Fe”, Laborde editor; 2014.
- Cullen, Iván José María; “Siempre el obstáculo es la oportunidad”; en <https://www.lacapital.com.ar/opinion/siempre-el-obstaculo-es-la-oportunidad-n1601053.html>
- De Marco (h), Miguel; “La Convención Reformadora de 1962”; Revista Rosario, su historia y región, N° 106, Abril 2012, pág. 15 a 21.
- Hernández, Antonio, “El Poder Constituyente de las Provincias”; págs. 169 a 197; en Hernández, Antonio M. - Barrera Buteler, Guillermo (Coord.), Derecho Público Provincial, Abeledo-Perrot, Bs. As., 2011.
- Laporta, Francisco J.; “El precio de los derechos”, en [https://elpais.com/diario/2008/02/29/opinion/1204239604\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/02/29/opinion/1204239604_850215.html)
- Loewenstein, Karl; “Teoría de la Constitución”; Trad. Gallego Anabitarte, Alfredo; Editorial Ariel; Barcelona-Caracas-México; 1979.
- Luna, Hernán Daniel, “Lecciones de Derecho Público Provincial y Municipal”, Tercera edición ampliada, Ediciones Haber; La Plata; 2017.
- Sagúes, Néstor Pedro; “Manual de Derecho Constitucional”; Astrea, Buenos Aires, 2007.