



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

PROYECTO DE LEY DE REFORMA POLÍTICA

La Honorable Cámara de Diputados

de la Provincia de Buenos Aires Sanciona con fuerza de

LEY

Artículo N° 1: Declárese necesaria la Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo N° 2: Adóptese en la Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires la modalidad de Convención Reformadora.

Artículo N° 3: La necesidad de la reforma se declara para los siguientes artículos y partes de la Constitución Provincial :

1. Sección Cuarta (Estructura del Poder Legislativo)
2. Sección Séptima (Del Régimen Municipal)
3. Sección Novena (Reforma de la Constitución por enmienda)
4. Artículo N° 109 (Veto del Poder Ejecutivo)

Artículo N° 4: La Convención Reformadora deberá considerar los siguientes temas para ser incorporados a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

1. Régimen de desarrollo económico y social; (Art. N° 124 de la C.N)
 2. Aprobación de convenios y tratados internacionales; (Art. N° 124 de la CN)
- para adecuarla a las reformas de la Constitución Nacional sancionadas en 1994, y
3. Creación de mecanismos de control ciudadano
 4. Crear, en el ámbito legislativo, la Banca del Pueblo como complemento de la iniciativa popular;
 5. Incorporar al texto constitucional la Revocatoria de los mandatos;

Artículo N° 5: La Convención Reformadora queda facultada para compatibilizar, reordenar, correlacionar y reenumerar el articulado en tanto resulte consecuencia directa y necesaria de las modificaciones autorizadas por la presente ley.

Artículo N° 6: El Poder Ejecutivo deberá convocar a elección de Diputados Convencionales en un plazo no mayor de sesenta (60) días corridos posteriores a la sanción de la presente ley.

Artículo N° 7: El método de elección de los Convencionales Constituyentes será el establecido por la Constitución De la provincia de Buenos Aires en su artículo 208.

Artículo N° 8: Es incompatible el cargo de Diputado Convencional con los de Gobernador, Vicegobernador, Ministros del Poder Ejecutivo, Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Titulares de los Organismos de la Constitución, Miembro de los Directorios y miembros Administradores de Entes Autárquicos y descentralizados de la Provincia, Miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de los Organismos de Seguridad tanto provinciales como nacionales.



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

El Estado Provincial, en sus tres poderes, y las Municipalidades, deberán conceder la licencia necesaria a los candidatos a Diputados Convencionales para el cumplimiento de su cometido.

Artículo N° 9: Realizado el escrutinio por la Junta Electoral, la misma procederá a entregar los diplomas a los Diputados Convencionales electos quienes, de esa forma, quedarán habilitados para ocupar el cargo. El resultado del escrutinio, así como la nómina de Diputados Convencionales electos, será comunicado por la Junta Electoral a ambas Cámaras Legislativas.

Artículo N° 10: En caso de renuncia, o de cualquier otra causa que implique dejar definitivamente el cargo de Diputado Convencional, electo o en ejercicio, el mismo será reemplazado por el candidato de la misma lista que integraba el cesante, según el orden de colocación que siguiere a los últimos incorporados.

Artículo N° 11: El Poder Ejecutivo, en la convocatoria a elecciones para Diputados Convencionales, fijará el día y la hora para el inicio de las sesiones de la Convención, el cual deberá ser dentro de los sesenta (60) días corridos posteriores al acto electoral.

Artículo N° 12: La Convención Reformadora sesionará en la Legislatura de la Ciudad de La Plata, o en el edificio que se determine para su mejor funcionamiento en la Capital Provincial.

Artículo N° 13: La Convención Reformadora deberá concluir su cometido en un plazo de sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su instalación. Ese plazo podrá ser extendido por el voto de los 2/3 (dos tercios) de la totalidad de los miembros del Cuerpo, por treinta (30) días más y por única vez.

Artículo N° 14: Para su constitución la Convención Reformadora se regirá por el reglamento de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, el cual tendrá vigencia hasta tanto sancione el propio.

Artículo N° 15: Los miembros de la Convención Reformadora cumplirán sus funciones ad honorem, no percibiendo dieta alguna y recibiendo como retribución los gastos de representación equivalentes al de los legisladores provinciales.

Artículo N° 16: La Convención Reformadora sesionará validamente con la presencia de la mayoría absoluta del total de sus miembros y aprobará las reformas al texto constitucional con el voto de la mayoría.

Artículo N° 17: Las autoridades de ambas Cámaras Legislativas asignarán personal de las mismas para el mejor desenvolvimiento de la Convención que le corresponda por su pertenencia a esas Cámaras.

Artículo N° 18: Serán nulas de nulidad absoluta las reformas, derogaciones, adecuaciones y agregados que realizare la Convención Reformadora apartándose de las disposiciones de la presente ley.

Artículo N° 19: Los gastos que demande el funcionamiento de la Convención Reformadora, serán atendidos con los recursos imputados a en el presupuesto anual de ambas Cámaras Legislativas de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo N° 20: De forma.



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

FUNDAMENTOS

Nada descubrimos si afirmamos que es necesaria la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para dar sustento y estabilidad a una reforma integral del Estado, tantas veces proclamada y por la que tan poco se ha hecho en las dos décadas de vigencia de la Democracia.

Pensar en una reforma integral del Estado y sus instituciones, que incluya la necesaria reforma de la Carta Magna provincial, requiere debatir y confrontar con los paradigmas del texto constitucional que le da entidad jurídica a la Provincia de Buenos Aires como parte de un Estado republicano, representativo y federal.

El proyecto de Ley que nos ocupa promueve la convocatoria a Convención Constituyente Reformadora, desechando la posibilidad de Reforma Constitucional por el sistema de enmienda ya que la Constitución debe ser reformada en diferentes materias. Consideramos que no resulta adecuado a principios lógicos elementales, someter a una respuesta afirmativa o negativa del pueblo, cuestiones diversas que no guardan relación directa entre sí, esto sería desnaturalizar el derecho de expresión popular, además de excluir a los ciudadanos del debate previo que debe darse antes de la redacción del texto de la Reforma. Por otra parte, el ejercicio del procedimiento de reforma por enmienda por parte de un poder constituido debe hacerse con carácter restringido a cuestiones formales y de erratas en la redacción de la Carta Magna. De otra manera la organización constitucional podría ser adecuada fácilmente a los intereses de las mayorías transitorias que ocupan el gobierno.

El proyecto incluye los temas que se mencionan a continuación.

- Adecuar la Constitución de la Provincia de Buenos Aires a la Constitución Nacional en lo que se refiere a la Autonomía municipal (Art. 123 C.N.) "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." La falta de reglamentación de la autonomía municipal en la Constitución Provincial comporta lo que en derecho se llama "inconstitucionalidad por omisión". Al respecto es oportuna la cita del constitucionalista Humberto Quiroga Lavié (1997) "La autonomía municipal es una norma programática de la Constitución Nacional y que depende de la reglamentación provincial, sabido es que toda norma programática es operativa en relación con el programa o base normativa contenida en la norma constitucional... significa que si se ha consagrado la autonomía municipal, las municipalidades tienen el derecho de organizarse por imperio de la Constitución Nacional. Si una provincia no la implementa respetando el principio de artículo 123. está incurriendo en inconstitucionalidad por omisión". Por otra parte, el Art. 43 de la Constitución Nacional dice que: "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva". Atento a esto la sección VII de la Constitución de la Provincia podría reputarse inconstitucional. Es importante aclarar que durante la Convención Constituyente de 1994 funcionó la Comisión de Gobierno Municipal, la que después de un rico debate produjo despachos que avanzaban en el camino de la autonomía municipal. Lamentablemente intereses políticos partidarios de las mayorías circunstanciales, hicieron que los despachos no fueran tratados en la Asamblea, privando a los bonaerenses de un derecho que la Constitución Nacional les reconoce.

- Consideramos que la autonomía municipal es una herramienta fundamental en la construcción de un nuevo tipo de Estado ya que permitiría aplicar procesos de participación ciudadana en la planificación y ejecución de las políticas públicas debido a que ellas estarían más estrechamente vinculadas a las realidades y problemas ligados a la cotidianeidad de los diferentes actores sociales. Por otra parte los ciudadanos podrían estar en contacto más



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

próximo con la gestión y realizar un control eficaz sobre la asignación y ejecución presupuestaria para las políticas propuestas. La autonomía política, institucional, administrativa y económico-financiera permitiría aplicar mecanismos de democracia semidirecta como el presupuesto participativo y la iniciativa legislativa popular. Estos mecanismos acercarían las instituciones a los ciudadanos. Sin autonomía municipal y sin un proceso racional de regionalización es muy difícil implementar políticas de crecimiento regional para salir del actual estancamiento. Sin una profunda reforma política es imposible pensar en la participación de la ciudadanía para construir la sociedad civil fuerte que asegure la justicia social en el futuro de la Provincia de Buenos Aires.

- Es importante destacar que existen en nuestro país precedentes constitucionales de regímenes municipales con autonomía municipal como los casos de las constituciones de Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro, La Pampa, Córdoba, San Luis, Santa Fe, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, Salta y Jujuy. Aún más, las constituciones de Córdoba y Río Negro prevén la celebración de acuerdos intermunicipales para la prestación de servicios y la realización de obras públicas. En este punto las reformas de las Constituciones del estado brasileño de Río Grande Do Sul (1989) y del mexicano de Veracruz (2000) también prevén la asociación de municipios.

La necesaria e insoslayable discusión de la autonomía municipal debe darse con los siguientes ejes para enriquecimiento del debate:

1. Es necesario que el Municipio sea autónomo para afianzar la democracia como forma de gobierno y estilo de vida, y el federalismo como estructura de Estado.

2. La autonomía debe consistir en una prolongación de la Provincia al Municipio a partir de la descentralización política. Pero, además, debe ser una autonomía funcional, que cuente con contenidos financieros, económicos, sociales, culturales e instrumentos de democracia semidirecta.

3. Los municipios no se pueden ni deben dividir en categorías según la cantidad de habitantes que cada uno tenga, proclamándose autónomos sólo a los de mayor densidad de población. La autonomía como principio del federalismo y de la democracia se debe establecer para todos los municipios sin distinción. Así como es incoherente con el principio de federalismo que se dividan las provincias en pobres y ricas, lo mismo sucedería con la existencia de una autonomía que se adjudique en forma discriminatoria a las comunas.

En este pacto fundacional que significa la Constitución, para la sociedad de un estado, debemos enriquecerlo con la incorporación de temas que la adecuen a los tiempos presentes. En este sentido es impostergable:

a.- Reforma de la estructura del poder legislativo; hay una fuerte demanda social por mayor eficiencia y transparencia en el funcionamiento del Poder Legislativo. En este sentido debemos revisar el sistema vigente de representación ya que ambas Cámaras se basan en el sistema de representación proporcional de la población y tienen comisiones similares, ocasionando una indudable duplicación de roles y una lentitud innecesaria. Aquí creemos que es necesario discutir un tipo de representación de las regiones compuestas por municipios autónomos que como partes integrantes y constitutivas de la Provincia deberían tener representación en el cuerpo legislativo. Por otra parte se pone de manifiesto la necesidad de ampliar las atribuciones de control de los representantes del pueblo sobre las acciones de gobierno.

b - Limitar la facultad de veto del ejecutivo; es necesario regular el veto parcial al Poder Ejecutivo, que ha abusado de esa facultad, vulnerando la división de poderes –ejerciendo de forma desmesurada el derecho al veto-, modificando leyes que han tenido sanciones de ambas Cámaras, alterando el espíritu de las mismas. La división de poderes es uno de los pilares en los que se sostiene el sistema republicano, por lo que la voluntad de los representantes del pueblo no debería estar sujeta al control del poder ejecutivo. El poder de veto del gobernador de la provincia, sumado a la delegación de facultades que en los últimos



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

tiempos son la norma en la provincia, transforma a uno de los órganos de gobierno en el único con capacidad de decisión sobre las políticas públicas de la provincia de Buenos Aires.

c- Incorporar como texto constitucional, la institución de revocatoria de los mandatos. La legitimidad del poder proviene del mandato popular que significa el voto de una propuesta electoral, que en todo caso le daría legitimidad de origen. Debido a la experiencia de representantes de la voluntad popular que al llegar a ocupar un lugar electivo traicionan el mandato recibido se debería tener la posibilidad de revocar sus mandatos bajo las condiciones que reglamente la Ley dictada al efecto (Ejemplo la Constitución de Río Negro)

d - Reforma por enmienda. Proponemos reglamentar este sistema de reforma constitucional SÓLO para las cuestiones de forma. Debe quedar explícito en el texto de la Constitución en qué oportunidades se puede realizar la reforma por Convención Reformadora, y en cuáles por enmienda, dejando esta última modalidad sólo para cuestiones formales o reglamentarias, y no para las cuestiones de fondo. Debe quedar explícito en el texto cuál es la forma de dictaminar sobre cuáles son cuestiones de forma o de fondo respecto a una reforma constitucional. Un procedimiento para dictaminar si una cuestión es de fondo podría ser requerir el voto agravado de las 2/3 partes de la totalidad de miembros de ambas Cámaras sobre el punto. La Constitución, norma máxima en la pirámide jurídica del ordenamiento del Estado, no puede quedar al arbitrio de los legisladores, ya que si bien representan la mayoría del pueblo en un momento dado, no lo hacen en la totalidad, y negar a sectores sin representación parlamentaria opinar sobre la Constitución del Estado en el cual transcurren sus vidas, tributan o ejercen su soberanía es negarles entidad en el acto fundacional que significa la Constitución como contrato social entre todos los habitantes del Estado.

e - Incorporar mecanismos de control ciudadano; se hace necesario avanzar en dotar de mayores niveles de calidad institucional a la política y las funciones de los diferentes organismos del estado, y en ese cometido, transparencia y austeridad constituyen dos requisitos impostergables. En tal sentido debemos señalar que el sistema institucional en nuestra Provincia, en relación a sus distintos estamentos, ha cumplido un ciclo. Si bien en 1994 se incorporaron derechos de segunda y tercera generación, quedó pendiente toda una temática referida a una reforma más integral del Estado Provincial y, fundamentalmente, del municipal. Ello abona la necesidad de impulsar un nuevo diseño de los poderes del Estado como así también establecer organismos de control ciudadano sobre sus órganos de gobierno, en dirección a determinar una estructura estatal más eficiente, dinámica, descentralizada, desconcentrada y desburocratizada alimentando la participación mediante la concientización de la responsabilidad de todos en el control de los asuntos del Estado.

f- Incorporación en los órganos legislativos de la banca del pueblo, de forma tal de que las iniciativas populares contempladas en la Constitución puedan ser defendidas en los recintos legislativos por los promotores de las iniciativas. Esto no es contradecir el principio de representación inherente a nuestro sistema de gobierno sino acercar a las instituciones la voz del pueblo que directamente está involucrado en las problemáticas puntuales. Es oportuno aclarar que esta banca le otorga voz pero no voto a los ciudadanos en los recintos legislativos. La institución de banca del pueblo, que ya existe en algunos Consejos Deliberantes de la provincia, es una forma de hacer realidad el derecho de peticionar a las autoridades.

g-Establecer un nuevo status constitucional para la participación de los extranjeros en la vida pública de la provincia, eliminando los padrones especiales incorporando al padrón general en cada elección a efectos de evitar las prácticas clientelistas a los que los mismos muchas veces se encuentran sometidos.

La Provincia necesita una reforma que haga a sus instituciones más democráticas y participativas, que profundice y promueva los mecanismos de control ciudadano en la gestión de la cosa pública.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

En el mismo sentido, para ampliar la democracia es necesario modificar el sistema electoral de la Provincia de forma tal que se garantice la representación de las minorías en la Legislatura y los Concejos Deliberantes.

En el debate acerca de la reforma de la Constitución es necesario introducir la dimensión ética que habla del ser humano concreto como único fin de las realizaciones de la razón y por lo tanto de la política.

La política es una herramienta para dirigir la sociedad y sus mecanismos de poder y gobierno, y éstos, según lo proclaman la Constitución Nacional y la Constitución Provincial para garantizar el bienestar general y la justicia. Por lo que debemos concluir que la política, las instituciones y los gobiernos existen para que los hombres y mujeres sean dignos y esa dignidad debe ser la medida del debate de la Reforma Constitucional. Sólo así haremos realidad el mandato del preámbulo de nuestra Carta Magna Provincial de "constituir el mejor gobierno de todos y para todos".