NOTA Nº MENDOZA,

A la

**HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA**

**S / D**

Tengo el agrado de dirigirme a V.H. con el objeto de someter a consideración el adjunto proyecto de ley, mediante el cual se declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Mendoza.

Durante las últimas décadas ha tenido un lugar destacado en nuestra provincia el debate acerca de la necesidad de trabajar en profundas reformas institucionales -tanto de rango constitucional como legal- el que ha sido acompañado de un crecimiento importante de estudios comparados, a nivel local y regional.

Estamos convencidos que todo proceso de reforma debe basarse en el diálogo y en el consenso mediante un trabajo altamente participativo e inclusivo de los diferentes sectores sociales, de modo tal que las reformas que se adopten adquieran, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

Existe verdadero consenso cuando hay acuerdo sobre principios, valores, normas y también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos.

Hemos expresado que la reforma institucional -comprensiva necesariamente de cambios constitucionales y legales- debe tener como norte la disminución sustancial del costo de la política, la mejora de la calidad institucional y los controles en el manejo de la cosa pública; para así promover solidez en los lazos de confianza que vinculan a representantes y representados.

Debemos ser capaces de dilucidar la falsa contraposición entre reforma constitucional y reforma política o electoral, pues entendemos que este viejo debate ha impedido a Mendoza revisar sus normas y superar lo que podemos denominar como un “proceso abierto e inconcluso”. Debemos dar, de una vez, el paso hacia el debate sobre la necesidad ineludible de una reforma institucional que persiga los objetivos que hemos enunciado.

El presente proyecto de reforma parcial de nuestra Constitución provincial, que sometemos a consideración de vuestra honorabilidad, debe analizarse partiendo de algunos conceptos fundamentales, que nos han servido de norte a la hora de su elaboración.

El primero de ellos, sin duda, es el concepto mismo de Constitución. La Constitución es un orden fundamental que resulta de combinar la historia, la realidad y la razón. Joaquín V. González decía *"...es la Constitución un legado de sacrificios y de glorias consagrado por nuestros mayores a nosotros y a los siglos por venir y, así como se ama a la tierra nativa...debe amarse la carta que nos engrandece y nos convierte en fortaleza inaccesible a la anarquía y el despotismo".*

Para nosotros entonces, la Constitución no es sólo una súper ley escrita que corona la cúspide del orden jurídico, que deba conocerse e interpretarse con la sola mirada del abogado perito en códigos constitucionales y sentencias de la Suprema Corte. Es mucho más que eso, es *"...la expresión normativa del proyecto político de una comunidad".*

Es una expresión normativa pues se nos presenta en un texto escrito (codificado), pero no es sólo ese texto, pues encierra el “proyecto político de una comunidad” y todo proyecto político contiene, como antecedente insoslayable nuestra historia, nuestras tradiciones, nuestras costumbres e idiosincrasia; en suma, nuestra particular forma de ser como pueblo y también nuestro proyecto para las generaciones que vendrán.

En este sentido, sabemos que: toda norma constitucional supone, como antecedente necesario, un conjunto de ideas políticas que pretenden plasmarse o realizarse en la realidad. La Constitución comprende, de un modo u otro, el total de las preferencias políticas en juego, por ello, en los procesos constituyentes debe alcanzarse una conclusión transaccional. Ideas políticas, influencias normativas, intereses, todo se amalgama, se funde, en concretas disposiciones que conforman un contenido ideológico. La historia nos enseña que las constituciones exitosas, aquellas que mantuvieron su vigencia por un largo período, son un resultado transaccional.

Por otra parte, somos conscientes que la perdurabilidad de una constitución es indispensable para lograr la concreción de su vigencia, y el medio más apropiado para adecuarla al dinamismo de la vida social reside en su interpretación a la luz de los valores y principios determinantes de su sanción.

La Constitución debe ser estudiada no sólo en su letra sino también en su práctica, en sus antecedentes históricos y en su función política, pues cada pueblo elabora gradualmente su Constitución, formándola con su vida real.

No cualquier Constitución puede aplicarse a cualquier comunidad política, pues no existe un “almacén” de constituciones en el que podamos elegir una monárquica, una democrática, una federal o una unitaria a los fines de acomodarla al país o provincia de que se trate. Las constituciones se van haciendo poco a poco.

Es por ello que, olvidar nuestro pasado y perder de vista nuestro futuro, nos hace incurrir en el error de creer que nuestras disposiciones constitucionales han sido antojadizas o artificiales, cuando en realidad las soluciones contenidas en aquéllas responden a la vida de nuestra Provincia y toda perfección debemos buscarla en el mejoramiento de las prácticas institucionales.

El segundo concepto fundamental es el concepto mismo de “reforma constitucional”.

Podemos decir que toda reforma constitucional constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio.

Cuando se opta por una reforma constitucional también se está optando por poner por encima del texto vigente necesidades reales o supuestas que se valoran más que el estado de cosas hasta entonces establecido.

La actividad de reforma constitucional es un ejercicio más de democracia; y no un ejercicio cualquiera, pues la actividad reformadora del texto constitucional siempre opera para afectar a decisiones que en algún tiempo anterior se han considerado fundamentales por los habitantes de un Estado.

Por ello la reforma constitucional nunca debe emprenderse para llevar al texto necesidades coyunturales. También es cierto que, evitar la reforma constitucional cuando sea realmente necesaria, puede producir consecuencias nefastas.

En este sentido nuestra Carta provincial contiene un concepto fundamental en el artículo 220º cuando dice: *"...la ley que declare la necesidad de la reforma...".*

Es que, no es lo mismo necesidad que conveniencia y la pregunta que debemos formularnos es si se torna ineludible la reforma de la Constitución de Mendoza para poder continuar rigiendo a la comunidad. De lo contrario puede suceder que se produzca un divorcio creciente entre el proceso político y el texto constitucional.

Nuestra Constitución histórica data de 1.854, fue redactada por J. B. Alberdi, y sufrió reformas en 1.894, 1.900, 1.910, 1.916, 1.948 y 1.965.

La Carta vigente, con ligeras modificaciones, data de 1.916 y se le han introducido reformas por el mecanismo de la enmienda de un solo artículo con posterioridad al retorno de la democracia en el año 1.983, a saber: Artículo 120º -elección directa de gobernador y vicegobernador- (1.985), Artículo 198º -elección directa de intendentes- (1.989), Artículo 1º -propiedad de la Provincia sobre los yacimientos y fuentes de energía- (1.990), Artículo 150 -introducción del Consejo de la Magistratura- (1.997), Artículo 151º –reglamentación del principio de intangibilidad de los magistrados (2.005) y, Artículo 198º -limitación a la reelección de los intendentes municipales (2007)-.

Somos conscientes que la Mendoza de 1.915 era muy distinta de la que hoy conocemos. Tenía una población total que alcanzaba a 278.000 habitantes. De éstos, el 31,8% eran extranjeros. El padrón electoral rondaba los 50.000 votantes y no se había establecido aún el voto femenino. Era otra Provincia, en otro país y en otro mundo.

La Constitución que se sancionó y que desde hace más de 100 años nos rige, por cierto de avanzada en lo que respecta a los derechos sociales o de segunda generación previstos en sus arts. 44º y 45º -debemos recordar que las constituciones de Querétaro del año 1.917 y de Weimar del año 1.919 son citadas como aquellas que dieron nacimiento al llamado "Constitucionalismo Social- está ligada a aquella provincia de 1.916 y refleja en su lenguaje y en muchos de sus mecanismos el deterioro que trae aparejado el paso de los años y su inadecuación a las circunstancias actuales.

Por ello, creemos que puede hoy hablarse de la "necesidad" de la reforma de nuestra Carta provincial. Pero esa reforma requiere fundamentalmente consenso social, acuerdo político partidario y una orientación clara que permita volcar en el texto una adecuada ingeniería constitucional que refleje las necesidades de nuestra comunidad política.

Estas necesidades han sido escuchadas en un profundo y serio proceso de consulta con toda la ciudadanía por el trabajo realizado en el ámbito de la H. Cámara de Senadores.

El tercer concepto en juego de gran trascendencia es el de Poder Constituyente reformador, para conocer sus principios y sus límites. Linares Quintana define el Poder Constituyente como: *"...la facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico político fundamental, originario, por medio de una constitución; y a revisar a ésta total o parcialmente cuando sea necesario. En el primer caso el Poder Constituyente es originario, en el segundo es constituido, instituido o derivativo".*

El Poder Constituyente derivado encuentra un antecedente jurídico infranqueable: el procedimiento de reforma trazado por la propia Constitución.

A lo expuesto se suma que para el caso de las Provincias debe hablarse del Poder Constituyente "condicionado", toda vez que es éste el que ejercen las Provincias y que se encuentra signado por la relación de supra subordinación que crea el sistema federal. En virtud de esta relación el ordenamiento jurídico federal es supremo respecto del ordenamiento propio de los estados miembros.

Resulta entonces que para el caso de las Provincias debe hablarse del Poder Constituyente "condicionado" por el Artículo 5 de la Constitución nacional hoy necesariamente completado con el Artículo 123º, normas éstas que establecen requisitos a los que debe ajustarse la Constitución provincial y bajo de cuyas condiciones el Gobierno Federal garante a la Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Sabido es que la ley que declara la necesidad de la reforma no puede ser vetada por el Órgano Ejecutivo provincial. El límite impuesto al Ejecutivo es propio de la naturaleza preconstituyente de la norma, toda vez que del texto de la misma surgirán los temas habilitados para su reforma por la Convención, ya que ésta es un poder que no puede desligarse del ordenamiento anterior de donde encuentra su legitimidad.

Resulta fundamental entonces tener claro que la Convención reformadora no puede apartarse del temario fijado por la ley que declara la necesidad de la reforma ya que como señala Vanossi*"...la convención que así actuara estaría transformando su título o, mejor dicho, estaría dejando de ejercer las competencias propias del llamado poder constituyente derivado o de reforma para asumir -en ese acto- el ejercicio de funciones propias de un constituyente originario, es decir, que estaríamos frente a un acto de poder constituyente revolucionario".*

La aclaración realizada permite sostener que una ley que declarase la reforma total de la Constitución sin delimitar los temas habilitados implicaría que la Legislatura dejara de cumplir acabadamente su función preconstituyente limitativa de la actuación de la Convención Constituyente, a la vez que, en el caso mendocino (en el que el pueblo se pronuncia por el sí o por el no en un referéndum) colocaría a aquél en la necesidad de pronunciarse por el sí o por el no de una reforma sin contenido. Y en este sentido, coincidimos con Zavalía cuando dice: *"Un pueblo al cual se le somete en último término la sanción de Constituciones y de leyes, debe tener necesariamente la capacidad suficiente para discernir y, sobre todo, para poder sustraerse a los mirajes engañosos de las cosas".*

Es que, el procedimiento, o intervención directa del electorado provincial en la gestación de la reforma, bajo la forma de un referéndum obligatorio, no puede olvidarse cuando se trata de determinar la naturaleza y extensión de los poderes de las convenciones, tanto reformadoras como constituyentes, porque asigna al pueblo de la Provincia, a través de la consulta, un papel decisivo en la realización o no de la reforma total o de la enmienda parcial de su Ley Fundamental.

Para comprender lo que sostenemos resulta fundamental tener presente que la facultad de declarar la necesidad de la reforma de la Constitución acordada a la Legislatura provincial por los arts. 219 y siguientes de la Carta mendocina es de naturaleza diversa a la legislativa ya que importa un acto que conduce de manera directa a la reforma constitucional.

En este sentido Vanossi y Sánchez Viamonte advierten dos funciones realizadas por órganos distintos, a saber: la función preconstituyente realizada por el órgano legislativo cuando declara necesaria la reforma y habilita los temas que puede reformar la Convención Constituyente y la función Constituyente realizada por un órgano extraordinario (Convención).

Esta función preconstituyente -que significa que el proceso reformador se ha iniciado en el seno de la Legislatura- trae como consecuencia lógica que la ley que declara necesaria la reforma no pueda ser vetada por el Poder Ejecutivo.

La reforma de la Constitución de la Provincia es un tema pendiente de todos los mendocinos.

En los últimos años se han hecho diversos intentos que no han dado sus frutos. No obstante, creemos que podemos encontrar en este proceso importantes coincidencias de todos los sectores sociales y políticos, quizás como lógica consecuencia que desde 1.983 a la fecha han pasado más de treinta años de democracia continua e ininterrumpida. Periodo único en nuestra historia que nos ha permitido reflexionar juntos acerca de los temas en los que todos creemos que debemos abrir el debate.

Hoy estamos en condiciones de analizar reflexivamente la vigencia de las instituciones previstas por la Constitución y la necesidad de posibles modificaciones, siempre a la luz de lo expuesto en el sentido del límite infranqueable de la Convención Constituyente que no podrá, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, modificar temas no habilitados por la H. Legislatura.

Una verdadera reforma institucional nos permitirá a todos los mendocinos seguir construyendo una democracia fuerte, dotada de las herramientas necesarias para que nuestra provincia siga siendo un ejemplo de cultura cívica para el país entero.

En este sentido, el proyecto que se pone a consideración de la H. Legislatura asienta en diversos ejes fundamentales.

El primero y central es la austeridad en la política buscando una mejora no sólo en términos cuantitativos, sino también optimizando las estructuras estatales y adecuándolas a criterios dinámicos de funcionamiento acordes con nuestro tiempo.

A este fin responde principalmente la adopción de un sistema legislativo unicameral, sin elección de medio término, permitiendo de este modo una mayor eficacia en los procesos legislativos y garantizando al mismo tiempo la representación territorial de todos los municipios -hoy ausente- con la representación en base a la población y por distritos agrupados con un criterio acorde a las características geopolíticas de los mismos; tomando como base el padrón electoral y la proyección de crecimiento poblacional para el año 2023.

Coadyuva con este objetivo el de garantizar el equilibrio fiscal no solo como un deber del Estado en todos sus niveles, sino como un derecho a que exista una adecuada relación entre los gastos corrientes y los recursos ordinarios.

Otros aspectos relevantes en el diseño institucional que plantea el proyecto son los vinculados con la elección del Gobernador y Vicegobernador, estableciendo por un lado un sistema de doble vuelta que permita asegurar una adecuada legitimidad democrática de la fórmula ganadora y por el otro, reafirmando la no reelección del Gobernador y Vicegobernador en los términos del actual artículo 115º, resguardando de este modo lo que se considera un verdadero baluarte de la institucionalidad mendocina; como así también la consagración de la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, adaptando así el texto provincial a la letra expresa de la Constitución Nacional.

Estamos convencidos que, con la aprobación del presente proyecto, posibilitaremos el debate y las propuestas que permitan aspirar a dejar el legado de una mejora institucional para las futuras generaciones.

Dios guarde a V.H.

**EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

**SANCIONAN CON FUERZA DE**

**LEY:**

1. - Declárese la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Mendoza con los alcances que establece la presente Ley.
2. - La convención Constituyente podrá:

**a) En la Sección I - Declaraciones, Derechos y Garantías (Parte Dogmática):**

1. Estipular que el régimen político además de representativo republicano es democrático y participativo.

2. Incluir un artículo que incorpore los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales con Jerarquía constitucional.

3. Incorporar las garantías del habeas data, habeas corpus y amparo.

4. Incorporar mecanismos de participación directa en la democracia representativa, estableciendo los supuestos y requisitos de procedencia.

5. Incorporar el equilibrio fiscal del sector público provincial y municipal como deber del Estado y derecho colectivo de la población.

6. Consagrar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en el ámbito público y la obligación del Estado de promover en el ámbito privado la igualdad real de oportunidades entre géneros.

**b) En la Sección II - Régimen Electoral:**

1. Incorporar al principio de representación poblacional el territorial de todos los Departamentos de la Provincia, asegurando la participación de las minorías. A tal fin, podrá adecuar el Régimen Electoral.

2. Limitar a un solo período consecutivo la habilitación de la reelección para los cargos electivos provinciales y municipales; debiendo mantener la prohibición de reelección inmediata del gobernador y vicegobernador de la Provincia en los términos del actual artículo 115º.

3. Reconocer el derecho político al voto voluntario para los jóvenes de 16 años y eliminar la prohibición establecida para los miembros de la policía de seguridad.

**c) En la Sección III - Poder Legislativo (Parte Orgánica):**

1. Modificar la composición del órgano legislativo incorporando un sistema unicameral que respete la representación poblacional y territorial con una composición que no podrá superar los cuarenta y ocho (48) legisladores, conforme al siguiente esquema electoral organizado por distritos:

1) PRIMER DISTRITO, denominado GRAN MENDOZA NORTE, compuesto por los departamentos de LAVALLE, LAS HERAS, GUAYMALLEN y CAPITAL: cuatro (4) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada departamento y once (11) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.

2) SEGUNDO DISTRITO, denominado DISTRITO ESTE, compuesto por los departamentos de LA PAZ, SANTA ROSA, RIVADAVIA, JUNIN y SAN MARTIN: cinco (5) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada departamento y cuatro (4)legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.

3) TERCER DISTRITO, denominado GRAN MENDOZA SUR, compuesto por los departamentos de GODOY CRUZ, LUJAN DE CUYO y MAIPÚ: tres (3) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada departamento y nueve (9) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.

4) CUARTO DISTRITO, denominado DISTRITO SUR, compuesto por los departamentos de SAN RAFAEL, GENERAL ALVEAR y MALARGUE: tres (3) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada departamento y cuatro (4)legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.

5) QUINTO DISTRITO, denominado VALLE DE UCO, compuesto por los departamentos de TUNUYÁN, SAN CARLOS y TUPUNGATO: tres (3) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada departamento y dos (2) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.

2. Reformular las causales de impedimento para ser miembro del órgano legislativo.

3. Eliminar la elección de medio término.

4. Ampliar el período ordinario de sesiones del órgano legislativo.

5. Incorporar y regular las sesiones preparatorias.

6. Suprimir el régimen de sesiones en minoría y las votaciones secretas.

7. Precisar el alcance de las inmunidades parlamentarias, para garantizar que las mismas nunca impliquen un impedimento y/o entorpecimiento para el avance de la investigación judicial de un delito.

8. Reformular las atribuciones del órgano legislativo para eliminar aquellas que por el transcurso del tiempo resultan un desuso constitucional.

9. Adecuar el régimen de integración, quórum, mayorías, procedimiento de sanción y formación de las leyes, e incorporar el sistema de doble lectura y mayorías especiales.

10. Reformular las atribuciones de la Asamblea Legislativa.

**d) En la Sección IV - Poder Ejecutivo (Parte Orgánica):**

1. Introducir el sistema electoral de doble vuelta para la elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia, reglando los umbrales electorales.

2. Reformular las atribuciones del órgano ejecutivo para eliminar aquellas que por el transcurso del tiempo resultan un desuso constitucional.

3. Modificar el régimen de autorización de ausencia del Gobernador de la Capital y de la Provincia.

4. Adecuar el tercer párrafo del actual artículo 115 a las disposiciones del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, incluyendo en el mismo al cónyuge y suprimir la limitación impuesta para ser elegido senador nacional.

**e) En la Sección V - Poder Judicial (Parte Orgánica):**

1. Reformular las atribuciones del órgano judicial para eliminar aquellas que por el transcurso del tiempo resultan un desuso constitucional.

2. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia en pleno el conocimiento y resolución de las acciones directas de inconstitucionalidad y de los conflictos entre los distintos poderes de la provincia, los municipios y entre las diversas ramas de estos.

3. Equiparar el procedimiento de elección de los jueces y funcionarios de la justicia de paz al de los demás tribunales inferiores.

4. Establecer como edad máxima para el ejercicio de la magistratura la de setenta (70) años.

**f) En la Sección VII - Régimen Municipal (Parte Orgánica):**

1. Instituir un régimen municipal autónomo, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

2. Establecer los principios rectores en materia de coparticipación municipal de impuestos.

**g) En la Sección X – De la reforma de la Constitución:**

1. Aclarar en los artículos correspondientes al procedimiento de reforma de la Constitución la base de cómputo de las mayorías exigidas para el referéndum constitucional.

**h) Nueva Sección - Órganos Extrapoder y de control**

1. Jerarquizar constitucionalmente al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa.

2. Ubicar a la Fiscalía de Estado como órgano de control extrapoder, fuera de la sección del Poder Judicial.

3. Ubicar institucionalmente al Tribunal de Cuentas como órgano de control extrapoder, fuera de la sección del Poder Judicial.

1. Al solo fin de concretar las reformas habilitadas en el artículo 2º, la Convención Constituyente podrá:

a) Modificar los artículos que guarden directa relación con las reformas habilitadas.

b) Incorporar artículos o incisos cuando resultare indispensable a los mismos fines.

c) Derogar los Artículos 121 al 125.

d) Reenumerar los artículos y renombrar las secciones y capítulos.

e) Establecer cláusulas transitorias en caso de corresponder.

1. La Convención Constituyente no podrá, bajo pena de nulidad absoluta, introducir otras modificaciones, derogaciones o agregados a la Constitución Provincial que las expresamente habilitadas en la presente ley; estando plenamente facultada para reformar o no los puntos habilitados así como para hacerlo del modo que entienda más oportuno y conveniente.
2. En la próxima elección de diputados, el Poder Ejecutivo convocará al pueblo para que vote en pro o en contra de la convocatoria a una Convención Constituyente a los fines previstos por la presente Ley.
3. En dicha elección el Poder Ejecutivo podrá convocar simultáneamente al pueblo de la Provincia a la elección de convencionales constituyentes, condicionando su vigencia al resultado del referéndum constitucional.
4. La Convención Constituyente sesionará en la Honorable Legislatura, se regirá por el Reglamento interno de H. Cámara de Diputados de la Provincia, e iniciará su labor dentro de los treinta (30) días posteriores a su constitución, debiendo finalizar su cometido en el término de noventa (90) días desde el inicio de las labores, no pudiendo prorrogar su mandato.
5. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.