

LA REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO DE MENDOZA¹

*Alberto Montbrun,
Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal
Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Cuyo*

¿Sistema bicameral o unicameral?

El primer tema que debe afrontar el convencional constituyente ante la posible reformulación del Poder Legislativo en la constitución provincial es ¿conviene mantener un sistema tan pesado, lento, anacrónico y caro como el bicameral u optar por un sistema unicameral?

Se argumenta que el sistema bicameral permite articular una doble base de representación – poblacional y territorial– como lo hace el Congreso Nacional donde la Cámara de Diputados representa al pueblo acorde la población de cada provincia y el Senado representa en forma igualitaria a todas. Eso es correcto, no podría concebirse un Estado federal sin una cámara igualadora de las provincias autónomas. Pero esta argumentación no es extrapolable al nivel provincial donde el territorio está conformado por comunas, municipios, departamentos o secciones electorales. Claro que sería importante garantizar la presencia de todos los actuales o futuros departamentos en la Legislatura pero, eso solo, no justifica el sistema bicameral ya que muchas provincias combinan en una sola cámara la representación poblacional y la territorial garantizando además la presencia de las minorías.

Articular una doble base de representación política, con una cámara de diputados que representa al pueblo y una cámara de senadores que representa al territorio seis de las ocho provincias que receptan este sistema (Santa Fé, Entre Ríos, San Luis, Catamarca, Misiones y Salta). El problema en estas provincias es que al ser uninominal el Senado la mayoría se ve normalmente *sobrerrepresentada* y las minorías aparecen normalmente *subrepresentadas*.

Se suele atribuir al sistema bicameral una mayor posibilidad de debate legislativo y la prevención de legislación oportunista o apresurada, pero no hay elementos fácticos concretos en la realidad argentina que permitan sostener que las provincias con sistema bicameral disponen de este pretendido mayor debate. Es que normalmente el partido que gana obtiene la mayoría de *ambas cámaras* y por lo tanto no hay mas debate. Lo que sí sucede muchas veces cuando hay diferencias entre ambas cámaras que cada una tiende a insistir en sus posturas dejando que la otra busque las mayorías necesarias para insistir en su propia versión. La reciente experiencia a nivel nacional de la ley de acceso a la información pública es un ejemplo de eso.

Suele también mencionarse que el sistema bicameral “obliga” a negociar con más personas, sectores, partidos o grupos, pero la realidad es que los partidos tienen unos pocos líderes que toman las decisiones y las imponen a los legisladores y por lo tanto el argumento – más allá de si es pertinente o no– no se puede sostener fácticamente.

En el país, decíamos, sólo ocho provincias tienen sistema bicameral, pero en ninguna se puede decir que tengan un sistema político “mejor” o “más representativo”, o más “legítimo” o más “eficaz” que en las unicamerales. La experiencia de las provincias con sistema bicameral, incluida Mendoza, indica que tampoco pueden verificarse otras de sus pretendidas ventajas: no hay más “control” del poder y basta con ver la situación financiera de Mendoza en diciembre de 2015 para advertirlo.

¹ Documento incorporado a las actuaciones N° 10961/2016.

Por otro lado – aunque resulte paradójico – cierta experiencia empírica para indicar que en el sistema bicameral hay menos debate ya que es usual que los legisladores de una cámara aún sabiendo las deficiencias de un proyecto concreto lo aprueben ya que hay otra cámara que lo corregirá y modificará. Por ello sugerimos que Mendoza podría funcionar igual o mejor con una sola cámara legislativa que garantice una adecuada representación de la población, el territorio, la mayoría y las minorías.

Redefinición de las secciones electorales con perfil sociológico

Solo a modo de ejemplo, proponemos una posible redefinición de los distritos electorales con criterio sociológico y una representación uninominal e igualitaria de los departamentos que debería elegirse en las elecciones de medio término cuando no se elige gobernador ni intendentes.

Sección Electoral	Departamentos	Uninominales por Departamento	Proporcionales
Primera	Capital Godoy Cruz, Las Heras	3	6
Segunda	Guaymallén, Luján, Maipú	3	7
Tercera	San Martín, Rivadavia, Junín	3	5
Cuarta	La Paz, Santa Rosa, Lavalle	3	3
Quinta	Tunuyán, Tupungato, San Carlos	3	4
Sexta	San Rafael, Malargüe, General Alvear	3	5
		18	30

Cuando hablamos de criterio sociológico en la redefinición de los distritos queremos expresar que se trata de departamentos con perfiles similares: así la primera sección es propiamente urbana más allá de la parte de Las Heras semirural (y siempre sosteniendo la creación de un municipio con Uspallata y Las Cuevas); Guaymallén, Maipú y Luján integran un municipio de tipo “cinturón agroindustrial” con viñas, bodegas, industrias y producción agrícola; el este integra la tercera sección; el noroeste semidesértico la Cuarta, Valle de Uco la Quinta y el Sur la Sexta. La actual división por secciones es sólo un amontonamiento de departamentos cuya realidad sociológica es muy dispersa y donde la coexistencia de departamentos muy poblados con otros muy despoblados opera procesos de expropiación de representación muy notorios ya que las listas de todos los partidos tienden a conformarse con candidatos de los departamentos mas poblados en los primeros lugares.

En suma, sugerimos una sola Cámara que combine territorio y población; la presencia garantizada de las minorías; la posibilidad de candidaturas de ciudadanos y ciudadanas independientes a la que nos hemos referido en el texto de Régimen Electoral y una boleta en que pueda visualizarse con nitidez quiénes son los candidatos y candidatas.

Inmunidades parlamentarias

Este tema en la actual constitución está a nuestro juicio muy bien regulado. La inmunidad de opinión y la de arresto buscan garantizar la independencia del legislador frente a otros poderes y no las modificaría. Es muy interesante el tratamiento de la inmunidad de proceso en los artículos 167 y 168 que permite a la Cámara el levantamiento del fuero para un caso concreto o la suspensión lisa y llana en el cargo. Se trata de una solución interesante y creativa del constituyente de 1915 que sólo merecería revisarse en sus aspectos terminológicos pero no en el fondo de la cuestión.

Proceso de formación y sanción de las leyes

Aquí es importante incorporar la iniciativa popular en materia legislativa con la posibilidad de someter directamente el proyecto a referéndum popular si la Cámara no lo trata en un período determinado. Pero también resulta indispensable regular los procesos de publicación y reglamentación ya que no han sido pocos los casos en que el Poder Ejecutivo ha demorado por años estas cuestiones sin que la Legislatura pudiera hacer nada.

Respecto a los procesos de aprobación ficta o tácita, urgente o muy urgente tratamiento y DNU tenemos profundos reparos, pero sí parecería interesante, teniendo una sola Cámara, la introducción del proceso de “doble examen” o “doble lectura” debiendo decidir si es para todos los proyectos o sólo para algunos. El derecho publico provincial presenta las dos opciones (Ver constituciones de CABA; Córdoba y Río Negro).

Votación de acuerdos: ¿pública o secreta?

Para el pensamiento políticamente correcto y sostenedor de la partidocracia el voto secreto en los acuerdos debe ser cambiado por uno público ya que ello asegura a los líderes partidarios el “control” del voto de sus legisladores. Entonces hay todo un discurso de “actuar frente a la gente con transparencia y cristalinidad”, votar “de cara al pueblo” y otra serie de tonterías discursivas que justificarán la reforma. Conviene recordar que el voto secreto es un voto de conciencia que permite que las personas que hemos votado para la Legislatura decidan sin presiones externas. Casi nada.

Juzgamiento de las elecciones

Hoy es exclusivamente político pero se han verificado arbitrariedades. Pero también sería inconveniente ponerlo en manos de la Justicia, porque alteraría la independencia de los poderes. Sugiero que la Constitución diga que el juzgamiento debe encuadrarse en las pautas del caso “Bussi” para evitar arbitrariedades que pueden ser ocasionadas por una mayoría circunstancial. Analizamos en otro aporte la posibilidad de la creación de un Tribunal Electoral ad hoc que se conforma para cada elección.

Extensión de las sesiones ordinarias

La tendencia general en el derecho público es. Parece como obvio extender las ordinarias de marzo a noviembre pero aquí lo importante es mantener la autoconvocatoria de la Cámara a sesiones extraordinarias y evitar el debate desgastante que ha habido a nivel nacional y que se volvió a reiterar en diciembre.