

Carlos Sylvestre Begnis

Los convencionales constituyentes de 1962 quisieron que la lista del Gobernador se llevase 28 diputados para asegurar la gobernabilidad de la Provincia. Pero nunca previeron el corte de boleta y por lo tanto el artículo 32 fue mal redactado. Hoy, la norma, puede terminar asegurando la ingobernabilidad de la Provincia. Posibles planteos judiciales. Por primera vez en Internet transcribimos la totalidad del debate de la Convención sobre este punto.

NO ME CORTÉS

Históricamente las boletas para las distintas categorías provinciales eran uniformes, imposibles de cortar, separar. Tampoco parecía hacer falta: a ningún elector se le ocurría votar un gobernador radical y un diputado peronista.

Recién en 1972, y más ampliamente en 1983, se empieza a puntear la línea de separación entre las distintas categorías de la papeleta electoral, permitiendo al elector separar su voto. El Sistema de BOleta Única (SIBOLÚ) provocó un alto índice de 'corte de boletas', ya que la selección diferenciada era obligatoria. Algunos, como el suscripto, consideramos que no hubo tanto corte de boleta interpartidario, sino más bien intrapartidario.

De todos modos, y ante la continuidad del sistema en las elecciones generales, se están planteando distintos escenarios de convivencia partidaria.

Como la lista de María Eugenia Bielsa tuvo tan buena elección, y ella es ahora cabeza de la lista del PJ, todos suponen que puede ganar la categoría diputados. Si Rossi mantiene la delantera que lleva el PJ en cantidad de votos no habría incompatibilidades entre ambos ganadores.

Pero el escenario más temido sería que se impongan Bonfatti o Del Sel como Gobernador, y el PJ con Bielsa como diputada.

¿Y por qué habría problemas?

DIGA 32

La Constitución Provincial de Santa Fe, reformada en 1962, en su artículo 32 establece lo siguiente:

“La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado.”

Es decir: el partido ganador se lleva 28 diputados de los 50, sin importar si ganó por un solo voto o por un millón.

Y los demás 22 diputados se los reparten, ‘en proporción de los sufragios’ (sistema D’Hont) entre todas las demás fuerzas que alcancen los mínimos para el reparto. Y el que salió segundo, aunque fuera por dos votos, estará forzado a compartir los 22 con el resto de los derrotados.

Recordemos que el Senado se conforma por un representante por cada departamento, a mayor número de votos dentro del mismo. Y como es sabido, y como indican los resultados del 22/05, el PJ tiene mayor control territorial y tendría nuevamente mayoría en esa Cámara. Entonces, en el hipotético caso de que Bonfatti o Del Sel fuesen Gobernador y el PJ ganase diputados y mantuviese la mayoría en senadores, nos encontraríamos con un gobernador sin mayoría en ninguna cámara, forzado a negociar todo su plan de gobierno con la oposición. Esto obligaría al diálogo permanente, lo cual no está mal si ambas fuerzas son republicanamente maduras y responsables. Pero si no lo fuesen, si no supiesen, o mejor dicho no quisiesen dialogar, veríamos inmovilizada la gestión de gobierno.

Y todo tiene una explicación... en la Convención Reformadora de la Constitución Provincial ocurrida en 1962.

NACIÓ EN EL 62...

El peronismo estaba proscrito, y gobernaban los partidos que aceptaban esa increíble prohibición electoral como válida.

El gobernador era el entonces radical Sylvestre Begnis, quien aprovecha esa situación histórica coyuntural de poder y decide reformar la Constitución de Santa Fe.

Se destacaron en esos meses de debate figuras preclaras de aquella época, y de las siguientes, como Reñé, Ulla, Chiaraviglio, De La Torre, Magnin, Migno, Luciano Molinas, Mosset Iturraspe, Rosúa, Rovere, Martínez Raymonda, Kilibarda, Malaponte, Galaretto, Tessio, Jorge Viale y Mirto Viale, entre otros.

Muchos peronistas, como vemos, participaban bajo las banderas de otros partidos.

EL SUEÑO DE PERPETUIDAD

Sylvestre Begnis imagina un escenario institucional que continuará distorsionado: podrá seguir ganando la gobernación aprovechando la proscripción del peronismo, pero puede que las listas de partidos que llevaban peronistas ganaran las elecciones de diputados y condicionasen desde la Legislatura al gobernador.

Entonces plantea en la Convención un juego de pinzas electoral:

1) que debe haber un senador por cada departamento, lo que es fuertemente resistido por Viale del PDP y por otros convencionales, ya que dicen que sólo el peronismo y el radicalismo tienen estructura en toda la provincia como para elegir un senador por departamento, y que se intenta eliminar a los partidos nuevos y pequeños. Logran consagrar este esquema.

2) exigen para Cámara de Diputados que la misma se conforme por dos tercios para el partido que gane la elección de Gobernador, esto es 34 diputados. Y que todo el resto (16 diputados) le corresponda al partido que salga segundo. Un esquema de ingeniería constitucional netamente bipartidista con partido predominante.

Ante la resistencia de todos los demás partidos, terminan negociando que el partido que

gane la elección se lleve 28 diputados, y el resto se reparta proporcionalmente entre todos los perdedores.

Es lo que se llama en ingeniería constitucional 'sistema de lista incompleta' que a nivel nacional la reforma del 94 usó para la elección de senadores y es así como los elegimos actualmente.

28 DIPUTADOS PARA EL PARTIDO DEL GOBERNADOR

Han pasado menos de 50 años, pero sorprende leer los debates. Ninguno de los convencionales plantea que el reparto de Diputados deba ser íntegramente en proporción a los votos obtenidos.

Los convencionales Reñé y Martínez Raymonda son quienes más y mejor defienden la proporcionalidad pero disminuida, ya que ellos mismos admiten que la proporcionalidad absoluta traería problemas. Incluso los miembros de la Convención no se habían elegido por un sistema de proporcionalidad absoluta.

Todos admiten como justo que los 28 diputados se los debe llevar la lista del gobernador. Y le llaman 'sistema mixto de proporcionalidad' o 'sistema híbrido de proporcionalidad'.

Las razones -que todos comparten- son éstas:

*el gobernador debe ser fuerte, ya que un gobernador débil termina siendo derrocado, y para no debilitarse necesita que los legisladores lo apoyen

*el régimen constitucional es ejecutivista, no parlamentario, por eso no puede transferirse a la legislatura la fijación de las políticas de gobierno

*las bancas son de los partidos, no de los electos, y el sistema de lista incompleta les permite a los partidos asegurar el respeto a sus principios

QUÉ SE DIJO

Transcribimos algunos párrafos trascendentales de la sesión del 13/04/1962:

* *"si nosotros hacemos hincapié exclusivamente en la eficacia del gobierno, podemos caer en*

el autoritarismo, en tanto que si hablamos pura y exclusivamente de la justicia en la representación, podemos llegar a una deliberación infecunda y estática” (Reñé)

** “Reconocemos que en alguna medida el artículo 32 del proyecto de la U.C.R.I. significa un adelanto, pero representa ese adelanto exclusivo de que pueden estar sentados en la mayoría de los casos, como simples espectadores, con voz pero sin voto, los representantes de las distintas minorías.” (De La Torre).*

** “la proporcionalidad absoluta (...) es un sistema muy justo, pero muy ideal también. (...) al no darle el respaldo legislativo de la mayoría a quien va a ejercer el gobierno le están quitando todas las posibilidades de realización. Facilita también la formación de una gran cantidad de minorías que llegadas a los cuerpos legislativos o colegios electorales, efectúan toda clase de combinaciones a espaldas del sentir popular (...) Y por último, trae como consecuencia algo más importante: la atomización del campo político.” (Rojo)*

** “cuando un partido es realmente mayoría dentro del pueblo de la provincia o dentro de la ciudadanía de la República, ese partido es mayoría en los cuerpos colegiados. (...)El sistema de la representación proporcional, señor presidente, evita, sí, que la primera minoría imponga al país un programa de gobierno que no es el programa del país” (De La Torre)*

** “con el sistema de veintiocho diputados para la mayoría y veintidós para la minoría, el partido gobernante no tendrá los dos tercios necesarios para la sanción de numerosas iniciativas. De tal modo que lo que usted está diciendo no se da, y se presenta la posibilidad de que alguna minoría tenga que apoyar en ciertos asuntos a la mayoría.” (Ulla)*

** “en esta provincia se ha votado con ese sistema híbrido de representación proporcional. Se ha votado por temor a la presencia mayoritaria del peronismo.” (De La Torre)*

** “nuestro proyecto, en última instancia, tiene una conciliación de la proporcionalidad absoluta con el régimen de lista incompleta.” (Viñals)*

** “Nosotros hemos defendido esta tarde el régimen proporcional absoluto, pero como este*

artículo es el producto de la conciliación que estimamos como la norma que debe regir las tareas de la Convención, y por lealtad hacia los colegas convencionales, que también cedieron en su posición original, vamos a votar por la afirmativa.” (Martínez Raymonda)

** “Hemos dicho en repetidas oportunidades que somos partidarios del sistema proporcional, por lo que en principio estamos en contra del artículo de la mayoría, aunque como bien ha señalado el señor convencional de la Torre, significa un avance el hecho de que se agregue aquí una mayor representación para las minorías.” (Mirto Viale)*

** “este artículo es consecuencia del espíritu de cesión del bloque de la UCRI (...) teniendo en cuenta el espíritu que ha animado a la mayoría a aceptar esta enmienda, voy a votar afirmativamente.” (Reñé)*

PERO SE EQUIVOCARON

Entonces, si querían que la lista del Gobernador sea la que se lleve los 28 diputados... ¿por qué no lo establecieron así expresamente?

Porque cometieron lo que los constitucionalistas llamamos ‘error de época’. No les pareció necesario aclararlo porque no imaginaban un régimen electoral donde se pudiese seleccionar separadamente Gobernador y Diputados.

La Constitución Provincial supone un régimen donde no se permita el corte de boletas.

¿Eso implica que el sistema electoral que permite el corte de boletas es inconstitucional? A mí no me lo parece, pero puede llegar a plantearse ya que todo el sistema funciona sobre esa base electoral teórica.

Lo que es cierto es que la norma redactada no refleja la intención de los constituyentes.

Y eso incluso nos ha llevado a errores a quienes enseñamos Derecho Constitucional y siempre dijimos que la lista del gobernador se llevaba los 28, y que la elección de diputados sólo servía para determinar el reparto de los 22. Porque mirábamos la intención y no el texto, porque creíamos que lo que siempre ocurría era lo que estaba previsto.

LA ÚNICA VERDAD ES EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Lo cierto es que el artículo 32 está orgánicamente ubicado en la *Sección Tercera 'Poder Legislativo'* y dentro de ella en el *Capítulo I 'Cámara de Diputados'*.

Y, tras hablar de cómo se realiza la elección de diputados (distrito único, igual que Gobernador) dice solamente que se lleva 28 diputados el *'partido que obtenga mayor número de votos'*.

Al no especificar otra elección, una 'interpretación literal' lleva a considerar que debemos estar a los resultados de la boleta de diputados.

Así se hizo siempre, pero nunca hubo dudas porque siempre el gobernador ganó también en diputados, incluso Vernet que allí ganó por muy poco margen.

CARRETAS, AUTOS, AVIONES

También en derecho existe lo que se llama 'interpretación auténtica', consistente en valorar y hacer prevalecer la voluntad que tuvo el legislador al escribir la norma, aunque el paso del tiempo distorsione su sentido ('interpretación dinámica').

Así, cuando la Constitución Nacional habla del libre tránsito de carretas, la 'interpretación literal' dirá que el tránsito de autos y de aviones no es libre.

Pero la interpretación 'auténtica' indica que quisieron liberar todo el tránsito, y la 'dinámica' dirá que no podían los constituyentes de 1853 imaginar otra cosa que las carretas.

Seguramente, quienes sostengan que el Gobernador, aunque pierda en diputados, debe llevarse los 28, acudirán a la voluntad del constituyente decolorada por el paso del tiempo.

¿QUÉ PASARÁ EL 25 DE JULIO?

Si el mismo partido gana en ambas categorías provinciales, seguiremos con la duda.

Pero si un partido se impone solamente en Diputados, quien gane en Gobernador seguramente hará planteos judiciales constitucionales para intentar retener los 28.

Los juicios pueden tramitar ante el Tribunal Electoral, la Corte Provincial y la misma

Legislatura (comisión de diplomas) si se plantease que el sistema electoral de asignación de bancas es inconstitucional.

Y ante la Corte Nacional si se plantease que el texto del 32 es inconstitucional por no responder a la intención de los convencionales.

También puede que alguno de los perdedores en diputados plantee ante la Corte Nacional la injusticia del sistema de lista incompleta y pida que todo se reparta por sistema D'Hont.

Y no sería la primera vez que la Corte Nacional declare inconstitucional un artículo de nuestra constitución provincial: ya lo hizo en el caso 'Iribarren' sobre la edad de los jueces.

Y vale señalar que las acciones no necesitan ser planteadas por el gobernador electo, o por el jefe del partido. Cualquier diputado que no entre, y que entraría si se entendiese que el Gobernador se lleva los 28, puede demandar, porque se trata de intereses propios.

Podría antes de la elección intentarse un planteo del tipo meramente declarativo de certeza, pero es muy probable que sea rechazado por falta de agravio actual.

SÍNTESIS: OTRA INCERTIDUMBRE SIBOLÚ

Quizás este 2011 sea el año en que los santafesinos sepamos qué dice la Corte que dice nuestra Constitución.

Mientras tanto, sigan compitiendo, y ojalá que gane el mejor.

Nota bene: La totalidad de los debates del día 13/04/1962 pueden verse en nuestro blog aquí: <https://constitucional.com.ar/diputados-modelo-1962/>