



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública

Tesina

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA.

Restricciones respecto a la reforma constitucional en
Mendoza desde la vuelta de la democracia.

Tesistas: Julieta Priolo (RN° 16014) – Agustín Damian Espejo (RN° 15961)

Directora: Mgter. Patricia Alejandra Gorri

Mendoza, Noviembre 2014

Queremos agradecer profundamente el apoyo y el sostén permanente y cotidiano de nuestras familias: Jorge, Rosana, Nicolás, Matías, Victoria, Sol, Cecilia, Osvaldo y Nello;

A Patricia Gorri nuestra Directora de Tesis y compañera;

También merecen un reconocimiento todas las compañeras y compañeros con los cuales intentamos construir diariamente una patria más libre, justa y soberana;

Nada de esto hubiera sido posible sin el aporte de todos los argentinos y argentinas en el sostenimiento de la Universidad Pública;

Instrúyanse, porque necesitaremos de toda nuestra inteligencia;

Conmuévanse, porque necesitaremos todo nuestro entusiasmo;

Organícense, porque necesitaremos de toda nuestra fuerza

A.G.

Juli y Agus.

INDICE

Introducción.....	4
Capítulo I.....	6
1. Hacia una teoría política constitucional.....	6
2. Legitimidad y relación-Estado.....	9
3. Reforma y poder constituyente derivado.....	10
4. Poder constituyente originario y poder constituyente derivado.....	11
5. El poder constituyente derivado y la Provincia.....	12
Capítulo II.....	14
1. El periodo preconstitucional.....	14
1.1. La herencia indiana.....	15
1.2. La Revolución de Mayo y la conformación del campo.....	17
2. La construcción de la estructura institucional del Estado mendocino.....	20
2.1. De los gobiernos federales a los gobiernos liberales: los gobiernos de familia.....	26
2.2. Las constituciones de 1900 y 1910.....	33
3. El periodo constitucional vigente.....	42
3.1. Las reformas de Partido Demócrata Nacional.....	48
3.2. La constitución del peronismo.....	53
3.3. La reforma de 1965.....	58
3.4. La vuelta a la democracia y las enmiendas constitucionales.....	65
Capítulo III.....	68
1. Las formas jurídicas-formales de la reforma.....	68
2. Reforma total o parcial de la Constitución de la Provincia.....	69
3. Los fundamentos jurídicos de la reforma.....	71
4. Caso: Ley de reforma N°5197/87 (Decreto 169/89).....	73
5. Caso: Ley de reforma N°6896 de 2001.....	78
6. Caso: Ley N° 7814 de 2007 – Enmienda del artículo 198°.....	81
Capítulo IV.....	84
1. El impacto político del fallo de la Suprema Corte.....	85
2. Régimen y Democracia.....	88
3. Los procesos inconclusos de reforma constitucional.....	90
Conclusión.....	92
Fuentes primarias.....	96
Bibliografía.....	97
Glosario de figuras.....	100

INTRODUCCIÓN

La siguiente tesina tiene como objetivo describir los procesos de reforma constitucional en la Provincia de Mendoza desde la vuelta de la democracia en 1983. En tal medida intentaremos construir y articular categorías para tal objetivo desde de la teoría política.

Las preguntas que surgieron al plantearse la temática fueron: ¿Cómo se reforma una constitución? ¿Cuáles son las condiciones para que exista una reforma de la constitución? ¿Quién reforma una constitución? En el caso planteado, la singularidad de la actualidad Provincial del tema merece su problematización en un sentido negativo, teniendo en cuenta que desde la vuelta a la democracia existieron varios proyectos para realizar tales reformas que no pudieron ser concretados.

Estas preguntas derivan al problema de investigación: *Cuáles son los mecanismos, formales y no formales, que restringen la posibilidad de reforma de la Constitución de la Provincia de Mendoza a 32 años de la vuelta de la democracia en la Provincia.*

A partir de esta perspectiva, indagaremos los mecanismos y restricciones vigentes que subyacen en los procesos de reforma de nuestra Constitución Provincial, tanto jurídicos-formales como políticos-institucionales en la actualidad. Para ello consideramos necesario describir categorías básicas que nos permitirán en la presente tesina elaborar un marco teórico para el desarrollo del problema, no sólo acotado al mero análisis jurídico-formal sino también a la comprensión del campo político-institucional que se halla intrínseco en los procesos de reforma constitucional.

En el primer Capítulo analizaremos conceptos desde la teoría política para no realizar una mera esquematización del derecho formal sino buscar los fundamentos que hacen a la realización del régimen político. Para ello, indagaremos en una teoría política constitucional.

Una vez, construidas las categorías básicas, nos valdremos de ellas para realizar una esquematización de los procesos políticos que atravesaron la historia constitucional de la Provincia. Esto nos brindará una aproximación a dichos procesos donde podremos observar la articulación de las categorías analizadas en el Capítulo I.

En una tercera etapa describiremos las formas jurídicas-formales de la reforma y los fundamentos jurídicos de la misma. A partir de ello, nos introduciremos en los casos de procesos de reforma inconclusos de 1987, 2001, 2007 elegidos para el análisis.

En el Capítulo IV, analizaremos el impacto político sobre el régimen democrático de los procesos de reforma constitucional inconclusos.

Se trata de una tesina de corte cualitativo con base en el análisis documental que incluye leyes, proyectos de ley, decretos, fallos judiciales, como así también diferentes textos clásicos y contemporáneos de teoría política que reflejen los conceptos anteriormente mencionados.

CAPÍTULO I

1. Hacia una teoría política constitucional

Las constituciones escritas son el resultado de un proceso político profundo, como indica Carlos Egües,

[...] toda norma constitucional escrita supone, como antecedente necesario un conjunto de ideas políticas que pretenden plasmarse o realizarse en la realidad a través de su contenido normativo. Sus autores intentan conformar la realidad política a través de sus disposiciones [...] consecuentemente, toda constitución es una trama de ideas políticas y normas [...] más o menos claras, más o menos coherentes, sistemáticas o no, las ideas de los constituyentes se expresan en preferencias institucionales traducidas en preceptos jurídicos, de modo que en el conjunto de disposiciones que conforman una constitución está presente un contenido ideológico [...](Ibañez Rosaz, 2005, pág. 78)

Para poder desentrañar la definición planteada, hemos de analizar sus diferentes aristas. La principal implica un estado previo a la constitución formal; esto comprende ideas, normas, actores, preferencias, disposiciones y un contenido ideológico. Estos elementos que han de preceder a la Constitución escrita surgen de tensiones/acuerdos que se dirimen entre los diferentes actores que componen el campo de lo político. Dentro de éste, el objetivo principal de aquellos que lo integran es,

[...] influir y modificar, parcial o totalmente, la manera como la sociedad representa, imagina y “conoce” las jerarquías, las divisiones sociales y las “necesidades” que regulan o deben regular la vida colectiva de un país.(García Linera, 2014, pág. 11)

Para ello la dimensión de lo político implica una puja entre diferentes actores y grupos sociales que luchan por acumular capital¹ para poder determinar el mismo límite del campo, es decir que intentan permanentemente distinguir lo válido y lo no-válido,

¹ Definimos capital como “toda energía social” susceptible de producir efectos en la competencia social [...], una forma de poder, siempre usada para realizar los intereses de unos actores concretos, en tanto que capacidad para ejercer control [...] o como relación social que define la apropiación desigual de recursos [...](Martínez García, 2003, pág. 2)

normando así el acceso a la disputa. En este sentido, el contenido normativo que toda constitución escrita supone, intenta regular la vida de una comunidad política, siendo este el principal resultado construido del campo de lo político².

Esa relación tensión/acuerdo se materializa en acto cuando un sector social sea dominante sobre el resto de aquellos que integran el campo y efectivice esa capacidad que ha adquirido por ser el dominante en la práctica política. Según Spota, lo político o el poder político es,

[...] la capacidad efectivizada en la acción producida realmente, de condicionar el quehacer y devenir de una comunidad, como todo [...](Egües N. , 2005, pág. 102)

Esta materialización del poder político la definimos como el acto supremo de soberanía, entendiendo a la misma como el acto de determinar, a través de una decisión, lo normal de lo extraordinario, es decir la potestad de hacer la ley. En este sentido, esta “ley” es la norma o el contenido normativo (determinado por las tensiones entre diferentes grupos sociales que participan de la política) que encuentra su origen en una situación ulterior no reglada por la “ley escrita”. Para C. Schmitt, es soberano quien,

[...] dispone de las facultades no regladas constitucionalmente, es decir, quien es competente cuando el orden jurídico no resuelve el problema de la competencia. (Schmitt, Teología política. Cuatro ensayos sobre la soberanía., 2005, pág. 28)

La soberanía es el poder político absoluto en acto. Podemos apreciar este ejercicio del poder, en el acto constituyente de una comunidad política, al cual nos referiremos como poder constituyente, el cual, citando a Viamonte es,

[...] la soberanía originaria, extraordinaria, suprema, y directa en cuyo ejercicio la sociedad política se identifica con el Estado, para darle nacimiento y personalidad y para crearle sus órganos de expresión necesaria y continua.

² Definimos *campo político*, en palabras de Bourdieu: “es el espacio de competencias y luchas simbólicas [...] que tienen por objetivo común el poder sobre el Estado” (García Linera, 2014, pág. 11). En otras palabras, *el campo político es el espacio de fuerzas, luchas y competencias por la definición de los acontecimientos, las acciones, las ideas, los conceptos, las jerarquías y las estrategias consideradas válidas para regular la vida en común y los bienes comunes de una sociedad.*(García Linera, 2014, pág. 11)

Originaria, porque es su primera manifestación (de soberanía) al orden jurídico; extraordinaria, porque, a diferencia de los poderes del gobierno, que son ordinarios y permanentes, el poder constituyente sólo actúa cuando es necesario dictar una Constitución o reformarla y cesa cuando ha llenado su cometido; suprema, porque es superior a toda manifestación de autoridad, desde que la crea o constituye (poder constituido), determina su naturaleza, organiza su funcionamiento y fija sus límites; directa, porque, según la doctrina que inspiró su creación, su ejercicio requiere la intervención directa del pueblo (referéndum o plebiscito)”.(Egües N. , 2005, pág. 99)

En este sentido resulta esclarecedora la definición aristotélica de constitución,

[...] la ordenación de los poderes gubernativos de una comunidad política soberana, de cómo están distribuidas las funciones de tales poderes, de cuál es el sector social dominante en la comunidad política y de cuál es el fin asignado a la comunidad política por este sector social dominante [...](Sampay, 1999, pág. 46)

Dicha definición nos permite vislumbrar la dimensión política de la categoría “constitución”. A partir de ello, podemos decir que la soberanía en acto se traduce a través del poder constituyente en un orden político concreto. Este se materializa en dos instituciones que constituyen una totalidad: la Constitución escrita y el Estado de derecho. La primera establece como se estructuran los poderes ordinarios y como estos se encargan de la “vigilancia” de la constitución –de velar por el cumplimiento de la norma positiva ordenadora-.

En este sentido la constitución escrita actúa como dispositivo, el cual establece los límites y alcances del régimen político, es decir, de aquel contenido normativo –reglas-,

[...] formales e informales, y explícitos e implícitos que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales [...](Abal Medina, 2010, pág. 159)

El mismo acto soberano constituyente delimita al poder ordinario que estructura y territorializa el poder político: el Estado de derecho. Desde un punto de vista formal, se trata de una estructura institucional generadora de reglas, que como toda institución incentiva ciertos comportamientos sociales y desalienta otros. Sin embargo en un aspecto sustancial, el Estado es la institución más relevante para el campo de lo político, ya que este detenta el monopolio de la coacción “legítima” y a su vez posee la autoridad para establecer la organización formal del sistema político social. Es decir que el Estado es la única institución que tiene el derecho exclusivo de fijar y reformar las reglas que rigen dicha organización. En otras palabras, es la institución donde se manifiesta ordinaria y cotidianamente los intereses políticos estructurales del sector social dominante.

Esta *legitimidad* es originaria de su fundación y es propia del poder constituyente, que crea al Estado y a la constitución escrita como los principales dispositivos que estructuran la acción dentro del campo de lo político constituyéndose en las estrategias, medios y canales validos para *acceder a los cargos de autoridad*.

2. Legitimidad y relación-Estado

Ahora bien, el Estado definido como un conjunto de relaciones políticas territorializadas, constituye un flujo constante de interrelaciones entre actores, producto de acciones pasadas, presentes y futuras (García Linera, 2014). Estas están basadas en tensiones/acuerdos de carácter permanente que ocurren dentro del campo de lo político. Esta categoría de tensión/acuerdo encierra en sí misma un aspecto dinámico en la relación política concreta.

Es preciso aclarar que la base del poder constituyente se encuentra en la capacidad de generar un grado de legitimidad fruto de la disputa política. En otras palabras el sector social constituyente será *legítimo y dominante* cuando encuentre un marco de estabilidad provisto por acuerdos con todos los actores que componen el campo político.

El concepto de tensión/acuerdo se ve materializado a través de lo que García Linera denomina relación-Estado (García Linera, 2014). En esta conviven los acuerdos y tensiones entre actores, combinados de manera tal que permitan al sector dominante convertirse en tal y delimitar lo posible de lo no-posible en el campo de lo político. Esto debe ser aceptado en cierta medida por todos los que lo integran. Su aceptación no

depende del grado de acuerdo material con la norma instituida sino con la aceptación del eje de discusión orientador propuesto por el sector dominante –estableciendo lo plausible de ser discutido y lo extraño al campo-.

Esta relación-Estado se caracteriza por ser altamente dinámica, en constante movimiento –a pesar de ciertos momentos de estabilidad fundacional-. Los sectores dentro del campo cambian de posición relativa permanentemente generando nuevas tensiones y nuevos puntos de acuerdo. Esta complejidad abre paso al cambio, aunque como analizaremos en los siguientes capítulos no siempre las tensiones/acuerdos terminan en la efectivización de un cambio constituyente.

3. Reforma y poder constituyente derivado

Como nos indica Ibañez Rozas, toda reforma constitucional comprende un balance entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio. Cuando se decide llevar a cabo una reforma de la constitución escrita se está optando por colocar por encima del texto vigente necesidades que la comunidad política valora más que el estado de cosas hasta entonces establecido (Ibañez Rosaz, 2005).

Según Aristóteles la constitución, en un sentido amplio, hace referencia al modo que adopta una comunidad política en el acto de *crearse, de recrearse, o de reformarse*(Sampay, 1999, pág. 59). Esta concepción filosófica del término abre el interrogante de la unicidad y singularidad del acto soberano ¿Puede el poder constituyente originario manifestarse nuevamente de igual manera?

Al respecto existen varias posturas dentro de la teoría constitucional acerca del modo en que la comunidad política se reforma. Hay quienes sostienen, tal como hemos establecido previamente, que el acto soberano originario es la expresión material del poder político y tiene una naturaleza diferente al poder constituyente que deriva de él. Tal como describe Spota,

[...] el poder reformador tiene un origen jurídico y una capacidad política en acción. Es un poder jurídico y no un poder político [...] en el acto primero el constituyente originario ha juridizado su acción. Se convirtió en norma jurídica y entre una de las normas jurídicas que antes era puro poder político hay una que dice que esta Constitución se reformará de tal o cual manera. [...] Desde ese

momento en que se enuncia la forma de la reforma como norma jurídica, entonces el poder que surge del cumplimiento de esa norma será evidentemente un poder constituido, es decir un poder cuyo asiento es jurídico, y está en esa norma que le es precedente(Egües N. , 2005, pág. 104).³

Esta voluntad reformadora es el llamado poder constituyente derivado, el cual se encuentra delimitado y normado por la constitución vigente en ese momento. Es por ello que la naturaleza del poder derivado se encuentra establecida en la constitución.

No obstante existen otras perspectivas para el análisis de la voluntad de reforma que abarcan una dimensión más profunda que el simple correlato cronológico de los mecanismos previamente establecidos, o en otras palabras, de la lógica jurídica-formal que le da lugar. En este sentido, la definición expuesta restringe la soberanía del poder constituyente derivado. Para poder esbozar una explicación alternativa nos remitimos al origen mismo del poder político.

4. Poder constituyente originario y poder constituyente derivado

La diferencia fundamental, entonces, entre el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado está en la conformación del campo de lo político. Mientras la primera es el ejercicio de la voluntad transformadora del campo paradigmático (cambio total de orden), la segunda es un nuevo momento en el punto de estabilidad que consiguen los sectores sociales dentro del mismo. En otras palabras, la relación-Estado, da nuevos momentos de equilibrio entre los sectores en pugna y proyecta reformas sobre la estructuración institucional del poder en sus dispositivos y mecanismos ordinarios. El análisis a realizar en esta tesina versa sobre éste aspecto, dejando para un momento posterior el análisis teórico del cambio paradigmático.

El cambio total de orden no es una *reforma*, sino es un nuevo momento constituyente, fruto de la incorporación de nuevos actores al campo que desdibujan y vuelven a establecer sus límites, ordenando lo propio de lo extraño, es decir, estableciendo quienes

³ Entendemos que lo jurídico es una sub dimensión de lo político, con su esencia y naturaleza en el ámbito de lo lógico-formal. Hace posible en este plano la efectivización de la decisión política, donde implica a su vez un grado de coacción para definir la conducta deseada.

lo integran y cuáles son las estrategias validas para permanecer en él. En esta ocasión, los actores pueden desconocer o no el orden anterior y sus reglas escritas, sin embargo las disputas van a surgir estrictamente del contexto histórico que define al campo político. Estamos hablando del universo de la existencia posible dentro del campo, lo que dará forma con su contenido normativo a la estructuración institucional del poder, es decir al Estado y a la Constitución escrita.

Habiéndose ejercido el acto soberano fundador a través del poder constituyente originario, se abre paso al poder constituyente derivado. Este poder está determinado no sólo en su superficie por las instituciones y la ley escrita, sino que depende de las tensiones/acuerdos que existan entre quienes efectivamente se encuentren en el campo político. Esto significa que las posibilidades de cambio son estructuradas y restringidas por la dimensión superior del campo y surgen, específicamente, de nuevos puntos de estabilidad dentro del campo entre los actores.

A esto último es lo que denominaremos poder constituyente derivado, que se diferencia del originario por estar comprendido dentro de las reglas que el segundo estableció. Tampoco es lo mismo que el poder constituido, al que hacemos referencia cuando hablamos del las instituciones que estructuran el poder cotidianamente.

5. El poder constituyente derivado y la Provincia

La relación entre el poder constituyente y la Provincia de Mendoza es compleja. Entendemos, en primer lugar, al Estado de Mendoza como una institución que ha estructurado el poder político, que lo ha territorializado, es decir, que refleja la relación-Estado, y por consiguiente aquellas tensiones/acuerdo que suceden en el campo de lo político. Cuando hablamos de Mendoza, estamos hablando del Estado Provincial y como tal se enmarca en el desarrollo teórico que analizamos previamente.

La Constitución Provincial se ve subordinada a lo establecido en la Constitución Nacional⁴, en éste acto la Provincia se constituye como Estado parte de la Nación Argentina. Es éste el ejercicio del poder constituyente originario o mejor dicho, la construcción de estos mecanismos positivos (Constitución escrita y Estado de derecho),

⁴ La subordinación prevista se encuentra en la Constitución Nacional en sus arts. : 31, 75 inc. 22 2º parte, 27, 75 inc. 22 1º parte, 75 inc. 24, 28, 99 inc. 3º, 5 y 123.

fue la condición que el sector legítimamente dominante, impuso para establecer las dimensiones del poder territorial: la nacional y la Provincial. En el capítulo siguiente analizaremos histórica y políticamente las tensiones/acuerdos de los actores políticos y su correlato en la Carta Magna fundante de 1854 y sus modificaciones posteriores. En esta discusión los autores han acordado en hablar de *poder constituyente condicionado* cada vez que a éste lo ejercen las Provincias y se encuentra signado por la relación de subordinación que crea el sistema federal (Ibañez Rosaz, 2005).

De allí en más esta compleja relación implica permanentemente observar a las reformas de la Constitución Provincial enmarcadas en el límite de la dimensión nacional. Más allá de la participación de los sectores políticos mendocinos en la política nacional, nuestro análisis partirá del análisis histórico político Provincial.

Tal como indica Nicolás Egües,

La constitución aparece como el reflejo de un proceso histórico o de una realidad social, y a medida que avance ese proceso y cambie esa realidad, esos avances o cambios se verán necesariamente reflejados en la Constitución.(Egües N. , 2005, pág. 118)

Como veremos en los capítulos que siguen son necesarias tres dimensiones para analizar el problema de la reforma en un caso concreto como lo es la Constitución de la Provincia de Mendoza: un análisis histórico, un análisis formal y un análisis político.

CAPÍTULO II

Las ideas políticas y las estructuras de poder permiten establecer etapas y periodos que son proyección de los acontecimientos históricos y políticos que se manifiestan en la realidad cotidiana. En la Provincia de Mendoza podemos analizar a través de estos momentos cómo el poder político se desarrolló en el territorio, cómo se institucionalizó y cómo se manifestaron los sectores sociales en pugna.

Diversos autores han acordado en establecer una división de las etapas históricas constitucionales. Según Pérez Guilhou podemos analizar la historia constitucional de Mendoza en tres periodos (Pérez Guilhou, Ensayo sobre la historia política institucional de Mendoza, 1997):

- a) El llamado periodo *preconstitucional*, que va desde la Revolución de 1810 hasta la primera Constitución de la Provincia en 1854;
- b) El periodo conocido como la *construcción de la estructura institucional del Estado Mendocino* que lo podemos ubicar cronológicamente desde 1854 al 1916 con la sanción de la constitución vigente;
- c) El periodo *constitucional vigente* que va desde 1916 a la actualidad donde rige la misma con sus modificaciones.

Existen también otras formas de periodizar la historia constitucional de la Provincia. Como lo propone T. A. Giamportone (Cueto, 2006):

- a) El periodo de dominación hispánica que va desde la fundación de la ciudad (1561) hasta la revolución de Mayo de 1810;
- b) El periodo organizativo que va desde 1810 hasta 1854;
- c) El periodo de organización constitucional desde 1854 hasta la actualidad.

Utilizaremos elementos de ambas caracterizaciones, del primero la división analítica de los ciclos históricos y de la segunda la caracterización política de los sectores constituyentes.

1. El periodo preconstitucional

El periodo preconstitucional se caracteriza fundamentalmente por la inexistencia de una norma fundamental escrita. Es por ello que ubicamos cronológicamente a dicho

momento entre la Revolución de Mayo y la sanción definitiva de la primera Carta Magna de la Provincia. En éste periodo, ese orden jurídico- institucional no se va a concretar a través de una constitución sino que mediante leyes individuales, pactos y tratados entre Provincias, lo que Seghesso denomina *régimen político de constitución cuasiflexible* (Seghesso, 1997, pág. 13). En este sentido, no existen mecanismos rígidos formales que establezcan procedimientos para reformar las instituciones nacientes.

En éste momento se produce una tendencia a fundar los principios básicos que darán orden a las fuerzas políticas nacientes en el territorio nacional y Provincial. De esta forma se pre configuran las instituciones estructurantes del poder territorializado. Lo que éste periodo delimita es el campo político y los actores que pertenecerán a él según veremos.

1.1. La herencia Indiana

Tras la adhesión Provincial a los principios políticos y jurídicos de la Revolución de Mayo *se consolidan los presupuestos fundamentales del derecho Provincial interno* (Seghesso, 1997, pág. 16), que pretendían contribuir al proceso de autonomización de la Provincia frente a los antiguos centros de poder españoles en América (en primer lugar frente a la Capitanía General de Chile, luego con Buenos Aires como capital del Virreinato del Río de la Plata), los mismos que habían fundado las bases jurídico-institucionales y territoriales del orden político precedente. El periodo indiano delinea tres jurisdicciones que configuran el espacio territorial del poder: la local, la regional y la nacional. Llamaremos a estas tres dimensiones la herencia indiana: el cabildo, institución estructurante del poder local; la institución de las Intendencias, formulada a partir de las reformas borbónicas para lograr una mayor centralización del poder; y por último, la herencia derivada del régimen del Virreinato del Río de la Plata y su Audiencia, como antecedente de la dimensión Nacional.

El cabildo merece ser analizado para poder entender la conformación local del campo político ya que fue la institución que en lo fáctico designaba la autoridad de la ciudad, es decir, que tenía a su cargo el manejo de la cosa comunal. En Mendoza, el cabildo surge a la vida institucional en 1561 con la fundación de la ciudad. A decir de Zorraquín Becú,

No había en la organización indiana, ciudad sin Cabildo, porque éste era precisamente el símbolo institucional de aquella [...](Cueto, 2006, pág. 10)

Hay que destacar esta institución como la base estructurante del poder político en la ciudad. La conformación del campo político a nivel local-comunal se encontraba definida por una suerte de oligarquía local integrada por un grupo de familias gobernantes, quienes eran sucedidos en los cargos de autoridad por sus parientes, constituyendo una cadena que termina por concentrar el manejo de la cosa pública. El Cabildo se constituía como una institución que permitía el ascenso a la discusión pública de las familias criollas.

El cabildo era una autoridad de tipo colegiada, con un número variable de miembros que fue en aumento de acuerdo al crecimiento de la Ciudad. Sus miembros eran de dos tipos: alcaldes, quienes se ocupaban específicamente de la justicia; y regidores, quienes desempeñaban la función de policía o gobierno.

Con la creación en 1776 del Virreinato del Río de la Plata, el Corregimiento pasa a conformar parte del mismo, dejando de pertenecer a la Capitanía General de Chile y al Virreinato del Perú.⁵

Con estas transformaciones la estructura política administrativa sufre un cambio, y a partir de las reformas borbónicas en 1782, se crean ocho intendencias en el territorio. Estas son el antecedente inmediato a la conformación de las Provincias, abriendo paso a una nueva dimensión jurisdiccional que estructura el poder regional. Hay que agregar que esta decisión, al anexar a Mendoza a la intendencia de Córdoba-Tucumán, hace que la Ciudad pierda las aspiraciones que poseía para jerarquizar a Mendoza como Capital del Gobierno de Cuyo.

⁵ Según nos indica T. A. Giamportone (Cueto, 2006), existen antecedentes documentales que muestran pedidos concretos de Mendoza para cambiar de jurisdicción, entre ellos: la solicitud del Gobernador Ramírez de Velasco en el 1586, el pedido del Cabildo de Mendoza en el 1703 para depender de la Gobernación de Tucumán, el Informe del Virrey Amat al Rey Carlos III en 1773, etc.

Algunas de las razones para estas solicitudes: el aislamiento geográfico de Cuyo con Santiago, sede de la Capitanía Gral. de Chile, provocaba que las transacciones comerciales se realizaran con las jurisdicciones del Tucumán y de Buenos Aires, ocasionando grandes perjuicios por el recargo aduanero. A esto se le suma la lenta comunicación de las decisiones administrativas que provenían de centros políticos alejados y de difícil acceso geográfico.

La última dimensión jurisdiccional la da el Virreinato, como el poder que engloba al Cabildo y a las Intendencias; el mismo residía en la capital, Buenos Aires. Esta conformación territorial del poder dará paso, con algunas modificaciones, a la conformación de las Provincias Unidas del Río de la Plata que surgirán a partir de la Revolución de 1810.

Estas dimensiones nos sirven para entender la distribución del poder y su estructura en el territorio argentino. A partir de ellas podemos analizar el papel de los sectores que componen el campo de lo político en Mendoza y su relación con los sectores nacionales.

1.2. La revolución de Mayo y la conformación del campo

La revolución de Mayo de 1810, genera una ruptura entre el poder colonial instituido y las comunidades políticas nacientes, a la vez que otorga una serie de principios políticos a estas últimas. La arrogación por parte de los actores políticos americanos del principio de soberanía del pueblo y, a continuación, el principio de representación política que fuera formulado por Sieyés (Seghesso, 1997, pág. 17), determinó el ingreso de los mismos al campo de la política moderna.

Por la adhesión de los sectores Provinciales a la Revolución, la Provincia quedó unida a la Junta Provisoria de Gobierno; de lo cual surge un nuevo orden jurídico e institucional al revisarse el acto soberano fundante. La legitimidad soberana del Rey de España vuelve a su receptor original, el pueblo (doctrina de Suarez). Éste cambio conmueve al sistema político, y con él al social y económico. Paralelamente, frente a esta situación nace y se desarrolla una nueva mentalidad tanto en el poder público como en la sociedad civil, dando lugar a un sistema de relaciones propio de la modernidad.

Los sucesos de la revolución de Mayo sellaron un nuevo pacto político después de separarse de España. En este contexto se introdujeron cambios en el concepto antropológico, dada la definición de *hombre* que impuso el individualismo en boga (ilustración) y con la aparición de un nuevo sujeto político: el ciudadano; personaje que reemplaza al vecino, antiguo actor político de las instituciones indianas.

El elemento disruptivo de la continuidad de los poderes ordinarios (el Rey de España y sus funcionarios en América)⁶, los antecedentes provenientes del orden real y la revisión del principio de soberanía, dan lugar a una nueva configuración paradigmática del campo político. Los sucesos de Mayo de 1810 son la cristalización de los cambios que venían gestándose para dar lugar a un nuevo orden que autonomiza progresivamente al territorio Americano de la dependencia de la metrópoli.

Individualizamos este suceso como el hito histórico que abre paso al proceso de conformación del campo político Argentino moderno que se cristalizará años después en las instituciones contemporáneas: Estado y Constitución.

El nuevo orden institucional, jurídico, cultural, social y económico que comienza en 1810 con la adopción de ideas de la ilustración, la Revolución Francesa y la emancipación de las Colonias inglesas en América el Norte, se empieza a ver plasmado a partir de 1820, fecha clave para la Provincia de Mendoza, ya que se constituye como la única institución estructurante del poder en el territorio Provincial.

Desde 1810 a 1820, podemos distinguir innumerables intentos constitucionales, pactos, tratados y legislación ordinaria que van a tender a generar y a asentar las bases que intentan ordenar y estabilizar institucionalmente el campo político naciente.

A nivel nacional podemos distinguir dos fuerzas políticas en pugna en este periodo: unitarios y federales. Los actores Provinciales formaban parte de este enfrentamiento de sectores que diferían en que manera sentar las bases positivas para estructurar la realidad política. Los cambios incorporados en este periodo fueron producidos a través de leyes orgánicas, algunas de las cuales surgieron a partir de la Asamblea de 1813 que tuvo la misión fallida de proveer al territorio una Constitución. La disputa pareció zanjarse con la sanción de la primera Constitución Nacional en 1819, de claro corte centralista y unitaria.

⁶ A partir de la llamada “farsa de Bayona” donde Napoleón hace abdicar al Rey Carlos IV en favor de su hijo Fernando VII, para luego hacer abdicar a éste a favor de su hermano José Bonaparte y tomar posesión de la Corona Española.

Sin embargo, la rápida caída de ésta Constitución por falta de acuerdo con el resto de los sectores, sumado a la incapacidad de coacción del poder central para imponerla⁷, resultan en un sub-periodo donde el territorio Provincial tiende a autonomizarse y a generar normas positivas que lo regirán hasta 1854 con la sanción definitiva de su Constitución escrita.

A partir del año 1820 se disuelve la Intendencia y se crea la Gobernación de Cuyo con el nombramiento por parte del Cabildo del nuevo Gobernador, Tomás de Godoy Cruz. Éste Cabildo extraordinario configura el poder ejecutivo (Gobernador) y legislativo (la H. Junta de Representantes). Luego en 1822 crea la Cámara de Apelaciones (Poder Judicial).

Al mismo tiempo que hacia el interior del territorio Provincial el campo de lo político intentaba traducir sus acuerdos en las instituciones nacientes, la Provincia como entidad de derecho público celebraba varios acuerdos con las Provincias vecinas. Pérez Guilhou documenta varios pactos inter-regionales entre los cuales podemos nombrar al Proyecto de República de Cuyo en 1821, Pacto de San Miguel de las Lagunas en 1822, Tratado de Guanacache en 1827 (Pérez Guilhou, 2004, pág. 527), asimismo también podemos señalar el Proyecto de Organización de la Provincia de Cuyo impulsado por el Diputado Rosas y Correas (Cueto, 2006, pág. 17). Estos intentos muestran la intención de configurar las instituciones territoriales por parte del grupo social dominante que se expresaba en las familias de la oligarquía local.

En 1825, con el poder ejecutivo constituido se suprime el cabildo. Esta conformación tripartita del poder territorial surge de la experiencia acumulada por los actores políticos y se adecua a sus necesidades previendo la naciente configuración republicana que verá la luz con la sanción posterior de la constitución escrita.

En líneas generales este periodo exhibe el ejercicio de un original poder constituyente abierto, es decir, un proceso, iniciado en 1810 con la revolución de Mayo, durante el

⁷ Los sectores en pugna no poseían una clara legitimidad ni dominio para generar un punto de estabilidad en el campo de lo político que diera como resultado la conformación de las instituciones estructurantes del poder político: el Estado y la Constitución escrita.

La batalla de Cepeda enfrentó a los federales litoraleños contra las fuerzas centralistas de Buenos Aires y significó el fin de la Constitución rivadaviana de 1819 y del Directorio como proyecto para configurar el país.

cual se configuro el campo de lo político en las diferentes dimensiones del poder (Seghesso, 1997). Un periodo de constantes tensiones donde se define el límite mismo del campo de lo político de manera paradigmática, que dio lugar a enfrentamientos entre diferentes sectores políticos por la forma en la cual se pretendía estructurar el poder mediante las instituciones.

Pérez Guilhou nos indica la importancia de las ideas de Mayo y la forma de gobierno que intentaba imponer frente a la situación real,

Llega la revolución con sus principios de control y participación en el poder, pretendiendo aplicar un sistema de separación de órganos o mejor dicho, de división de funciones, atendiendo primero al dictado de la ley, luego a su aplicación y finalmente a la ejecución de ella. Pero le fue muy difícil borrar en un breve lapso el hábito del ejercicio concentrado de las 4 causas por los gobernantes, o sus descendientes que crecieron en el goce y ejercicio discrecional de aquellas.(Pérez Guilhou, 2005, pág. 8)

Así fue como sobre los restos de la estructura anterior, se concretaron cambios profundos. Durante el SXIX se fueron gestando relaciones entre los niveles local, regional y nacional, concretándose éstas en los sucesivos pactos o proyectos constitucionales. Hasta el punto culmine de confluir en el dictado de la Constitución Nacional en 1853 y 1854 en la Provincia;

[...]Estas fechas sellan un hito consolidador en la materia pero no cerraron la dinámica interna de la relación, pues en el definitivo mapa de la Argentina los vínculos entre aquellos primigenios órdenes han seguido alorando hasta la actualidad mediante propuestas o nuevos pactos que nutren, actualizan y muestran el beneficio de su vigencia.(Seghesso, 1997, pág. 441)

2. La construcción de la estructura institucional del Estado Mendocino

Con la sanción de la Constitución de 1854, se da inicio a lo que denominamos el periodo de construcción de la estructura institucional del Estado Mendocino. Luego de la Constitución Nacional de 1853 sancionada en Santa Fe, producto del acuerdo de San

Nicolás de los Arroyos entre las Provincias Argentinas⁸, se llama a las Provincias a redactar sus propias constituciones.

El interés por sancionar una Constitución Provincial opera como *paradigma* (Egües C. A., 2008, pág. 13) ,una constitución basada en el modelo racional normativa a lo que García Pelayo define como,

[...] complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. (Egües C. A., 2008, pág. 12)

Frente a esto se piensa que la comunidad política debe estar regida por una constitución escrita que dé unidad y armonía jurídica al país y a la nación. La ley suprema debe consagrar los derechos individuales y detallar la organización de un gobierno dividido en tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Estos mismos van a surgir de un sistema representativo, republicano y federal.

El ejercicio del poder constituyente originario en Mendoza, se ejerce a través de la condición nacional, que materializa la singularidad del proyecto del federalismo argentino. Los sectores constituyentes mendocinos fueron parte de la convención de Santa Fe ejerciendo su potestad soberana que recayó en la condición de integrar el territorio Provincial a la estructuración del poder nacional. Esta condición no fue de naturaleza restrictiva, sino que surge de la voluntad de los sectores políticos Provinciales.

Así Mendoza es la primera Provincia que se da una Constitución para sí, bajo los preceptos que fija la Constitución Nacional de 1853 en su artículo 5^o⁹ . El Gobernador

⁸ Las Provincias firmantes fueron: Entre Ríos, Catamarca, Corrientes, Santa Fe, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja y Mendoza. Por ésta última el representante fue Pedro Pascual Segura.

⁹ Artículo 5°.- Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. (Constitución, 2003, pág. 11)

Pedro Pascual Segura, representante por Mendoza en el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, fue quien envió a la Sala de Representantes dos proyectos a discutir: uno de los cuales había sido elaborado por Juan Bautista Alberdi¹⁰, el cual sirvió de base para la discusión de la Convención Constituyente.

El ejercicio del poder constituyente originario Provincial, se ejerció con la redacción y sanción de la primera Constitución de Mendoza. Como señala Sagüés, a partir de este momento se inicia el ciclo constitucional, es decir,

[...] el periodo inaugurado por una constitución que sustancialmente se basa en sí misma, sin depender su validez normativa de otra constitución previa (Egües C. A., 2008, pág. 13)

El envío a la Sala de Representantes de los proyectos constitucionales, suscitó un debate acerca de quién poseía la competencia para hacer uso del poder constituyente. Finalmente, es el Gobernador Segura quien convoca a una Convención Constituyente¹¹ bajo el argumento de que,

*[...] la sanción de la Constitución Provincial, en la que deben deslindarse las atribuciones de los Poderes Públicos, no ha de darse por uno de estos, sino por otro especial conferido por el pueblo.*¹²(Egües C. A., 2008, pág. 14)

El 14 de diciembre de 1854 quedó sancionada la primera Constitución de Mendoza, que fue remitida al Congreso de la Nación para su revisión, tal como lo establecía la Constitución Nacional de 1853. Éste realizó algunas modificaciones sobre el texto que la Convención aceptó y finalmente fue promulgada el 18 de noviembre de 1855 (Cueto, 2006).

Basada en el proyecto de Alberdi, se pueden destacar las siguientes notas:

¹⁰ Alberdi fue quien escribió *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, texto fundamental para la redacción de la Constitución Nacional de 1853.

¹¹ La Convención Constituyente estuvo integrada por 25 diputados convencionales y fue electo Presidente de la Convención Agustín Delgado, quién designó a su vez a una comisión que se encargó de redactar un proyecto de constitución para Mendoza.

¹² Salvador María Dana Montaña en (Egües C. A., 2008, pág. 14)

Figura II.1

CONSTITUCIÓN PROVINCIAL 1854
DISPOSICIONES GENERALES
<ul style="list-style-type: none">• Forma de Gobierno republicana, representativa y asegurada por la Constitución general• Adopta la religión católica, apostólica y romana como religión oficial• La soberanía reside en el pueblo• Igualdad entre ciudadanos nativos y extranjeros. Establece obligaciones de los extranjeros• Obligación de los poderes Provinciales y municipales de respetar y hacer cumplir la Constitución• Establece el sufragio calificado• Adopta el vicepatronato• Fija el límite sur de la Provincia de Mendoza
PODER LEGISLATIVO
<ul style="list-style-type: none">• Unicameral: compuesto por una Sala de Representantes integrada por 25 diputados elegidos por los departamentos• Renovación: la mitad todos los años• Carácter de los diputados: son inviolables, no pueden ser motivo de persecución o reclamo judicial.• Requisitos para ser diputado: ciudadano argentino, con domicilio en Mendoza, edad 25 años y el goce de una propiedad raíz de \$ 4.000 o equivalente en renta• Sus servicios no eran remunerados• Sesiones: la Sala de Representantes tiene dos sesiones ordinarias anuales y puede ser convocada a sesiones extraordinaria por el Poder Ejecutivo• Atribuciones de la Sala de Representantes:<ul style="list-style-type: none">- La Sala doblada en número elige al Gobernador de la Provincia- Elige Senadores para el Congreso Nacional- Organiza el régimen municipal sobre las base dada por la Constitución- Expide las leyes necesarias para hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Provincial- Declara la ejecución de obras publicas exigidas por el interés de la Provincia- Autoriza empréstitos para la Provincia a los municipios- Fija los gastos anuales de la Provincia y los ingresos de la misma- Fija anualmente la fuerza militar para el servicio de la Provincia- Celebra tratados con otras Provincias <p>Declara el estado de sitio en la Provincia o suspender la Constitución por un término</p>

limitado, que no exceda los tres meses, en casos de conmoción interior o ataque exterior.

PODER JUDICIAL

- Ejercido por una Cámara de Justicia, que es el Tribunal superior de la Provincia y demás juzgados o magistrados creados
- Sus servicios son remunerados por el tesoro Provincial
- Nombramiento de los jueces: son designados por el Gobernador de la Provincia que lo hace de una terna propuesta por el consejo
- Duración en sus cargos: son inamovibles en el cargo mientras mantenga su buena conducta, no pueden ser destituidos sino por una sentencia

PODER EJECUTIVO

- Ejercido por un Gobernador, por un Consejo de Gobierno y por uno o más secretarios que el Gobernador elija de acuerdo a la ley
- Elección del Gobernador: lo elije la Sala de Representantes doblada en número
- Duración en el cargo: tres años en el ejercicio de sus funciones
- No puede ser reelecto sino con intervalo de un periodo constitucional
- Sus servicios son remunerados por el tesoro de la Provincia
- Requisitos para ser Gobernador: ciudadano argentino, practicar la religión católica, apostólica y romana, 35 años y el goce de una propiedad raíz de \$10.000 o renta equivalente
- Atribuciones del Gobernador:
 - Promulga y sanciona en el territorio de la Provincia las leyes locales y leyes y decretos del Gobierno nacional
 - Es Jefe de las fuerzas militares de la Provincia
 - Nombra y remueve a los Secretarios de despacho
 - Presupuesta y presenta a la Sala de Representantes los gastos de la Provincia para el año próximo y la inversión de los fondos destinados a cubrirlos
 - Es agente inmediato y directo del Gobierno federal para hacer cumplir en la Provincia la Constitución Nacional y leyes generales
 - Hace apertura de las sesiones ordinarias de la Cámara y expone ante ella la situación de la Provincia
 - Convoca a sesiones extraordinarias a la Sala de Representantes
- Consejo de Gobierno compuesto por 7 miembros:
 - El Gobernador de la Provincia es el Presidente del Consejo
 - Un secretario de despacho
 - El presidente de la cámara de Justicia, un empleado de hacienda, dos miembros de la municipalidad y un ex Gobernador o ciudadano respetable
- Atribuciones del Consejo de Gobierno:
 - Delibera y acuerda todos los proyectos de ley que el Gobernador pasa a

<p>la Sala de Representantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Examina las leyes que la Sala de representantes remite con su aprobación, al Gobernador para que las sancione - Examina los presupuestos anuales de gastos públicos de la Provincia - Presenta al Gobernador candidatos para las vacantes de la Cámara de Justicia - Determina sobre los casos de conmutación de penas y sobre la concesión de grados militares - Secretario de despacho: sus atribuciones son refrendar y autorizar los actos, ordenes y decretos del Gobernador sin cuyo requisito no tienen efecto ni valor legal
<p>PODER MUNICIPAL O ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El territorio de la Provincia de Mendoza se divide en Departamentos y éstos en distritos • La división se realiza en virtud de su población, no de la extensión geográfica • Las municipalidades o cabildos son restablecidos. en cada cabeza de departamento se instalará un cabildo o municipalidad • La organización y atribuciones de cada municipio será determinadas por una ley • La autoridad mayor de cada municipio es el Jefe Político del Departamento • Los servicios de los municipales serán remunerados por el tesoro Provincial • Atribuciones y derechos de las Municipalidades: <ul style="list-style-type: none"> - Los municipios son autónomos y sus miembros son elegidos por el voto directo del pueblo. Votan con igual derecho ciudadanos y extranjeros - Encargado de la distribución del agua - Se encarga de a instrucción primaria, que es obligatoria - Administra los fondos destinados a la instrucción pública primaria - Se creó la Inspección General para la Enseñanza - Los establecimientos de beneficencia, la policía de salubridad y la justicia ordinaria de primera instancia serán administrados por los municipios
<p>REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fija el término de 10 años para reformar la Constitución • Las reformas que se propongan después de este tiempo tienen que estar apoyadas en las dos terceras partes de la Sala de Representante. Esta debe también declarar la necesidad de reforma y efectuar la convocatoria a una Convención constituyente para la reforma
<p>APENDICE</p>
<p>Derecho público local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consagrará las garantías individuales

- Derechos iguales y generales para todos los habitantes, nacionales o extranjeros
- Todos los habitantes de la Provincia gozan de los siguientes derechos: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de peticionar a las autoridades; de comerciar; de entrar, permanecer, transitar y salir de territorio; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender

**fuente:* (Cueto, 2006, págs. 47-52)

Siguiendo la línea teórica del análisis realizado debemos entender que para que resulte la soberanía en Estado y Constitución escrita, hubo un acuerdo en el campo político, es preciso analizar a la luz de la historia cómo era el campo durante la organización de la estructura institucional de la Provincia.

Esta constitución escrita surge a partir de una configuración singular del campo político, donde los diferentes actores a partir de las tensiones/acuerdo dan forma a esta constitución. El hito histórico de la redacción de la Constitución inaugura un proceso de configuración institucional, en donde el poder territorializado intenta materializarse en estructuras Provinciales, es decir, en la formación del Estado Mendocino. Éste periodo constitucional que inicia en 1854 y se extiende hasta 1916 estuvo signado por acuerdos que correspondían a la situación política propia del siglo XIX. Dichos acuerdos respondían a una conformación paradigmática del primer liberalismo Mendocino (Estado laico, división de poderes, etc.).

En sentido estricto, sólo puede hablarse de “procesos de reforma constitucional” a partir de éste ciclo (1854), con anterioridad una serie de “leyes fundamentales”, modificadas y adaptadas a lo largo del tiempo van configurando de modo elemental el perfil institucional del Estado Provincial. Las funciones clásicas: ejecutiva, legislativa y judicial, y los órganos que las ejercen, encontrarán en esas norma sus primeras formas y definiciones, en un desarrollo signado por el pragmatismo y la respuesta a las necesidades político-institucionales inmediatas. (Egües C. A., 2008, pág. 12)

2.1. De los Gobiernos Federales a los Gobiernos Liberales: los gobiernos de familia.

En el periodo iniciado por la sanción de la Constitución Provincial de 1854, podemos individualizar en un primer momento a dos sectores políticos definidos: los federales y

los unitarios. La batalla de Caseros no significó una victoria de los unitarios, sino un cambio de figura dentro de las líneas del federalismo argentino¹³. En Mendoza, es el Gobernador Pedro Pascual Segura, *federal con discrepancias con el restaurador* (Cueto, 2006, pág. 21) quien toma las riendas del Gobierno Provincial durante la existencia de la Convención Constituyente Provincial.

Como nos indica Giamportone, a mediados del siglo XIX Mendoza fue la Provincia que más abrió los espacios de colaboración gubernamentales a los unitarios. El Gobernador, en palabras de Lucio Funes, *llamó a colaborar a prestigiosos personajes de aquella orientación* (Cueto, 2006, pág. 22).

Este factor, sumado al resultado de la batalla de Pavón¹⁴, generaron en Mendoza las condiciones para que se abra paso a los gobiernos unitarios. Podemos caracterizar a éstos gobiernos como políticamente liberales, económicamente librecambistas y fuertemente influenciados por los dirigentes nacionales.

Toda esta conmoción generada a partir de la llegada de Mitre a la escena nacional repercute en las Provincias y Mendoza no es la excepción. Como indica Pedro Santos Martínez,

Mendoza vio entonces, advenir al primer plano político a elementos que, en alguna medida habían permanecido ajenos al oficialismo anterior. [...] Los liberales tendrán actuación política destacada a partir de la caída del Gobernador Nazar. [N. de A. en 1961] (Santos Martínez, 1969, págs. 131-132)

A pesar del liberalismo en boga, que pretende dar a Mendoza instituciones modernas, los asuntos públicos son manejados por un grupo reducido de personas que se estructuran a partir de las familias gobernantes. Es preciso considerar, que esto se daba, ya que para poder acceder a los cargos gubernamentales estaba establecido por la

¹³ La derrota del ejército rosista en manos de Urquiza, quien contaba con la ayuda de algunos elementos unitarios (tropas enviadas desde el Uruguay y el Brasil), estableció un punto de estabilidad que permitió el nacimiento de la conformación federal argentina, con todas sus particularidades.

¹⁴ Batalla de Pavón: se enfrentan las fuerzas federales dirigidas por Urquiza, el cual representa el gobierno de la Confederación cuyo Presidente era Derqui, contra, las fuerzas del gobierno de Buenos Aires, comandadas por su Gobernador Bartolomé Mitre (unitario). El vencedor es éste último.

constitución de 1854 contar con un nivel de renta del que sólo disponían ciertas familias locales.

En palabras del historiador P. Lacoste,

Poder político y económico estaban estrechamente vinculados. Desde el primero se podía incrementar el fortalecimiento y consolidación del segundo, al decidirse leyes de derechos de riego, concesiones de tierras, préstamos bancarios [...], de allí que se cuidase expresamente alcanzar cargos públicos para defender intereses económicos. Los propietarios procuraban restringir el acceso de los no propietarios al poder político a través de distintos medios, como el voto calificado, o la exigencia de capitales mínimos para acceder a cargos legislativos o ejecutivos.(Lacoste, 1990, pág. 81)

El triunfo de los unitarios comandados por Mitre, su conversión en *liberales* y las reformas aplicadas a la Constitución Nacional en 1860¹⁵ , provocan una situación, que al decir de Carrasco Albano,

[...] los pueblos del interior de la República, han vuelto a quedar a merced de la violencia y la usurpación y de día en día amenaza entronizarse un nuevo caudillaje de levita, que si no es tan sanguinario como el de chiripá es más depravado en cambio y más autoritario, por el aparato hipócrita de poderes fantasmagóricos y de la legalidad ilusoria de que se rodea. (Egües C. A., 2008, pág. 18)

No es sino hasta 1868 que se expresa la voluntad de un cambio constitucional. Las críticas más influyentes pertenecieron a hombres políticos de la época, quienes remarcaban en la Constitución de Mendoza, la falta de límites al poder del Gobernador. Tal como expresa C. Egües,

[...] el poder que se entronizará en los ejecutivos Provinciales en la segunda mitad del S XIX y la primera década del siguiente, se caracterizará por cierta pátina “ilustrada” que revestirá de aparente legalidad una vida política signada por el personalismo y su inevitable contracara, la debilidad institucional. (Egües C. A., 2008, pág. 19).

¹⁵ Al incorporar a Buenos Aires al territorio Nacional luego de la 2da Batalla de Cepeda.

La Convención Constituyente convocada para reformar la Constitución de 1854 tuvo inicio en 1868. Este largo proceso, marcado por sucesivas interrupciones, denota, el escaso interés de la dirigencia política (en especial Gobernadores), por modificar reglas de juego político institucional que les aseguraban un incuestionable predominio. Eran tiempos en que gobernaban las familias dominantes de la época con un claro ascendente de la familia Civit, padre e hijo. Ellos cumplen un papel preponderante en la reforma constitucional de 1894 y su producto, la Constitución de 1895. En el tramo final Emilio Civit será convencional y su padre Presidente de la Convención.

Motiva a la dirigencia local, una búsqueda incesante de puntos de estabilidad que le permitan mantenerse en los cargos de autoridad adquiridos e ir ascendiendo en la estructura institucional naciente. A partir de una lectura de la política nacional y local, el enfrentamiento dentro del Partido Autonomista Nacional entre Roca y J. Celman y la aparición de la Unión Cívica, generan ciertos resquemores que son interpretados por los Civit. Estos impulsan un rápido reacomodamiento. Este clima de inestabilidad y enfrentamientos entre las facciones de una antigua dirigencia, se intensifica el final de una reforma constitucional que llevaba más de 25 años de desarrollo. Los Civit consiguieron un pacto entre la Unión Cívica y el Partido Liberal o Civitistas creando los Partidos Unidos. Fuerza política que controlará por veinte años el gobierno de la Provincia. Emilio Civit es Gobernador de la Provincia en 1898 con la Constitución recientemente sancionada.

La Constitución se sancionó y supuso un paso trascendente en el desarrollo institucional de la Provincia. Egües la califica como *la carta fundacional de la Mendoza moderna* (Egües C. A., 2008, pág. 35), de grandísima importancia ya que ésta es la que sienta las bases fundamentales de la estructura institucional, vigente en muchos aspectos hasta nuestros días.

Declarada la necesidad de reforma mediante una ley, sancionada en 1887 durante la gobernación de Tiburcio Benegas y por decreto de agosto de 1887 mediante el cual se llama a elecciones de convencionales constituyentes. La Convención se constituyó en octubre de 1887, y eligió a Francisco Civit como Presidente. El nuevo texto fue sancionado en diciembre de 1894, y se dispuso que entrara en vigencia a partir del 1 de enero de 1895.

Algunas notas importantes acerca de la Constitución de 1895:

Figura II.2

CONSTITUCIÓN PROVINCIAL 1895	
DERECHOS Y GARANTIAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Protege al culto católico • Determina la autonomía Provincial • Forma de gobierno representativa y republicana • Consagración del principio de soberanía popular (art. 2) (Egües C. A., 2008) • Fija la capital de la Provincia en la Ciudad de Mendoza • Prohíbe los juegos de azar • Adopción del sistema proporcional a fin de dar a cada opinión un numero de representantes proporcional al número de sus adherentes (art. 57) (Egües C. A., 2008) • Derechos políticos: el sufragio <ul style="list-style-type: none"> - Régimen electoral: deber del voto para todos los que se inscriban en el padrón electoral - Requisitos para votar: saber leer y escribir y ser contribuyente al tesoro publico - Prohíbe el voto a miembros del ejército, policía o guardia nacional • Derechos sociales: son los que amparan al individuo, a la familia, mujeres y niños • Derecho de Vicepatronato <p>Consagra una serie de derechos propios de la naturaleza humana: igualdad, libertad de culto, libertad de trabajo, industria y comercio, derecho a la propiedad, a protección y a la vida</p>	
PODER LEGISLATIVO	
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema bicameral, compuesto por una cámara de diputados y una cámara de senadores • Los cargos no son remunerados • Elegidos en forma indirecta por sus electores. (Egües C. A., 2008) • Cámara de Diputados: <ul style="list-style-type: none"> - Duración en el mandato: 3 años, reelegible - Composición: 1 diputado cada 4.000 habitantes o fracción que no baje de los 2.000. No más de 50 diputados - Requisitos para ser diputado: mayor de edad, ciudadano nativo o legal con dos años de antigüedad y un año de residencia en la Provincia • Cámara de Senadores: <ul style="list-style-type: none"> - Duración en el mandato: 6 años, reelegible - Composición: 1 senador por la Capital y uno por cada departamento - Requisitos para ser senador: 30 años de edad, ciudadano nativo o legal con dos años de antigüedad y un año de residencia en la Provincia • Asamblea legislativa: reunión de ambas cámaras. Se reúnen para recibir el juramento del Gobernador o su renuncia y verificar la elección de Senadores 	

<p>Nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se crea el tribunal de cuentas en el ámbito del poder legislativo (Egües C. A., 2008)
<p>PODER EJECUTIVO</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo unipersonal. Gobernador y Vice Gobernador • Duración en el cargo: 3 años • No reelegibles por un periodo continuo, ni siquiera como Gobernador interino • Requisitos para ser electo Gobernador y vice: <ul style="list-style-type: none"> - Suprime los requisitos de fortuna y religión (1854) - 30 años, tener 5 años de residencia en la Provincia cuando no hubiere nacido en ella, con ejercicio de la soberanía • Elección del Gobernador y vice: <ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por una Junta de Electores, quienes son electos directamente por el pueblo - La fecha para la elección del Gobernador y vice es de 6 meses antes de finalizar el periodo gubernamental - Establece la responsabilidad del Gobernador, vice, ministros y demás funcionarios.
<p>PODER JUDICIAL</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercido por un Suprema Corte de Justicia • Integrada por otros organismos: <ul style="list-style-type: none"> - Dos cámaras de Apelaciones - Jueces de primera instancia - Demás juzgados y tribunales inferiores • Duración en el mandato: inmovilidad de los jueces y demás miembros del Poder Judicial mientras dure su buena conducta • Elección: son nombrados por el Gobernador con Acuerdo del Senado
<p>REGIMEN MUNICIPAL</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La administración de los intereses locales y de los departamentos se realiza por el régimen municipal • Constitución del poder municipal: cada municipalidad tiene un Departamento Deliberativo y otro Ejecutivo • Departamento Ejecutivo: representado por el intendente que administra de acuerdo con las resoluciones del Concejo Deliberante • Departamento deliberativo: constituido por un Concejo Deliberante • Duración en el cargo de los municipales: 2 años • Elección: elegidos directamente por el pueblo • Los miembros de la municipalidad tienen las mismas inmunidades que los legisladores.

EDUCACION E INSTRUCCIÓN PUBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Crea un sistema de educación común o primaria • Crea un Consejo General de Educación, integrado por Director General de Escuelas y 4 vocales • La Provincia tiene injerencia directa sobre a educación común o primaria. Puede también organizar, si fuera necesario, la instrucción secundaria y superior • Incorpora la exigencia de ciertos contenidos mínimos, como la enseñanza del idioma castellano y la Constitución Provincial • El Poder legislativo debe dictar las leyes necesarias para establecer y organizar la educación común o primaria, pudiendo también hacerlo con la instrucción secundaria y superior
DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el Departamento General de Irrigación • Es facultad de las autoridades Provinciales disponer de las aguas de los ríos y arroyos, cuya distribución les corresponde • Compuesto por: 1 Superintendente, nombrado por el Gobernador con acuerdo del Senado y 4 vocales, designados por los propietarios de los predios con derecho y uso del agua • Demás autoridades: queda a cargo de los interesados en los ríos y arroyos el nombramiento de las demás autoridades de la administración y distribución del riego • Duración en el Cargo: <ul style="list-style-type: none"> - El superintendente y demás miembros: 3 años, reelegibles - Vocales: son designados anualmente
REFORMA DE LA CONSTITUCION
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquiera de las dos Cámaras o el Poder Ejecutivo puede proponer la necesidad de reformar la Constitución. • La ley que establece la necesidad de reforma debe ser sancionada por las dos terceras partes de la legislatura • La necesidad de reforma de la Constitución se debe someter al voto del pueblo, a favor o en contra • La reforma de la Constitución sólo puede realizarse por una Convención Constituyente, una vez que ha sido apoyada por el voto del pueblo

**fuente:* (Cueto, 2006, págs. 55-59)

Los cambios introducidos se produjeron en cierta medida por las exigencias de la modernidad, objetivamente indiscutible, pero tal ímpetu modernizador respondía a una interesada adecuación a los vientos de cambio que soplaban, a decir de Egües (Egües C. A., 2008). Es decir, que los sectores dominantes dentro del campo de lo político a fines del siglo XIX para poder permanecer dentro de los cargos de autoridad, tuvieron que

buscar nuevos puntos de legitimidad que les significaron un *aggiornamento* a las necesidades propias del momento.

Sin embargo, la Constitución de 1895, sufre el inmediato embate de quienes la prohicieron políticamente. En 1900 y 1910, tiempos de dominio civitista, será objeto de reformas que implican un claro retroceso institucional para la Provincia. Lo que se había concedido a la necesidad y a los requerimientos de renovación, estorbaba el viejo estilo de conducción provincial que Civit reclamaría para sí.

Ciertos avances en materia institucional, como por ejemplo la creación de un legislativo bicameral y la introducción del juicio político para el Gobernador, Vice Gobernador, Ministros, miembros de la Suprema Corte y el Procurador de esta, y el Jury de enjuiciamiento para el resto de los miembros del poder judicial, generaban un contralor al poder ejecutivo, manejado por Civit y generaban una contradicción con su estilo personalista.

Como puede analizarse, prácticamente todas las grandes instituciones creadas bajo esta Carta Magna, permanecen hoy en día en la estructura institucional del Estado Provincial. Es por eso que se le otorga a esta reforma el carácter de fundacional. Como veremos, las subsiguientes reformas 1900 y 1910 alteraron en algunos aspectos dicha estructura y en general, la Constitución de 1916 no hizo más que remitirse a la de 1895.

2.2. Las constituciones del 1900 y 1910.

Tres años luego de sancionada la Carta Magna Provincial, asume Emilio Civit, hijo de Francisco, como Gobernador, asegurando la continuidad del proyecto político liberal. Poco después de haber asumido como Gobernador de la Provincia, E. Civit renuncia a su cargo para asumir como Ministro de Obras Públicas de la Nación, durante la segunda presidencia de Roca. La gobernación queda en manos de Jacinto Álvarez, Vice Gobernador quien envía a la Legislatura un proyecto de necesidad de reforma de la Constitución.

A pesar de su renuncia como Gobernador, E. Civit es el hombre principal del partido liberal en Mendoza y su estadía en Buenos Aires no disminuye la influencia política en las decisiones Provinciales, sino que la refuerza. Como señala Dardo Pérez Guilhou, E. Civit *es ahora, indiscutiblemente, el jefe de partido y el gran elector de Mendoza*

[...](Pérez Guilhou, Ensayo sobre la historia política institucional de Mendoza, 1997, pág. 154).

Jacinto Álvarez, a cargo de la gobernación, envía a la legislatura el proyecto de necesidad de reforma, la cual se concreta a través de la Ley nº 99 del 1 de diciembre de 1898. Cabe destacar que en esta ocasión se lleva adelante por primera vez el referéndum popular para su aprobación.

El artículo 223 de la Constitución de 1895 exigía para la aprobación de la reforma el voto afirmativo de la mayoría del pueblo. Es necesario detenerse sobre este punto a analizarlo específicamente ya que constituye el primer antecedente político-jurídico a la hora de analizar los mecanismos de reforma de la constitución. Para este referéndum fue sólo necesario el voto afirmativo de los votantes efectivos, es decir, los porcentajes tomaron como base la cantidad de votos emitidos. Según las fuentes investigadas por Paramo de Isleño, *el total de votos por la afirmativa alcanzó a 1.192 sufragios, sobre un total de inscriptos posibles que no superaban los 15.000*(Egües C. A., 2008, pág. 39), al mismo tiempo que el total de votos emitidos, según fuentes periodísticas de la época, fue *de un total de 2000 votos sobre 9000 empadronados* (Egües C. A., 2008, pág. 39).

En cualquier caso, la escasa cantidad de votos emitidos no impidió considerar a la mayoría a favor como válida, por lo que el Gobernador Álvarez llama a Convención Constituyente en 1899.

La misma estuvo presidida por un antiguo hombre fuerte del ex Partido Liberal, ahora llamado Partidos Unidos, Francisco Civit. Su papel principal fue el de designar él mismo, una comisión redactora que preparara un proyecto de Constitución para ser tratado por la Convención. Este hecho marca la preponderancia política de los Civit y su partido, al nombrar para dicha comisión, todos hombres que pertenecían al mismo credo político. Cabe remarcar que existían voces en disidencia, quienes reclamaban que la Convención debía elegir a la comisión redactora, y no su Presidente.

Algunos puntos importantes que rescatamos de la Constitución sancionada el 23 de febrero de 1900 son:

Figura II.3

CONSTITUCIÓN DE 1900
DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTIAS
<ul style="list-style-type: none"> • Las únicas modificaciones respecto a la Constitución de 1895 son: • Supresión del artículo que establecía la prohibición de los juegos de azar • La prohibición de acumulación de empleos, aunque uno fuera nacional y otro Provincial
RÉGIMEN ELECTORAL
<ul style="list-style-type: none"> • Ídem Constitución 1895, excepto: • Todo ciudadano para ejercer el sufragio debe inscribirse en el registro cívico y en la sección que corresponda
PODER LEGISLATIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de diputados: establece un número fijo de 25 diputados. Solo podrá aumentarse de acuerdo al censo de población, en cuyo caso será de 1 diputado para 8.000 habitantes • Cámara de Senadores: fijaba cada uno de los departamentos con representantes en el Senado, uno por cada departamento y uno por la Capital
PODER EJECUTIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Fecha para la convocatoria a Electores para elegir al Gobernador y Vice, se realizará 4 meses antes de finalizar el periodo gubernamental • Responsabilidad del Gobernador, Vice, ministros y demás funcionarios: reconoce el juicio político como medio represivo contra el mal desempeño de un funcionario, establece el procedimiento a seguir y las categorías de los funcionarios.
PODER JUDICIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros del poder judicial son: <ul style="list-style-type: none"> - 2 jueces del crimen; 3 jueces de primera instancia, 2 Cámara de Apelaciones compuestas por 3 jueces cada una. - La Suprema Corte compuesta por 5 miembros • El número de miembros de las Cámaras, otros jueces y demás funcionarios del Poder judicial no podrá ser disminuido, pero sí podrá ser aumentado por medio de una ley que así lo disponga • Fija el número de jueces en lo civil, comercial y criminal (lo que implica una dificultad operativa, porque para aumentar el número de jueces era necesario la reforma de la constitución).
RÉGIMEN MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> • El intendente (Presidente del municipio) es elegido y nombrado por el

Gobernador con acuerdo del Senado
<ul style="list-style-type: none"> • Se limita a designar los departamento creados con su respectiva denominación (Para crear un nuevo departamento era necesario reformar la constitución).¹⁶
DEPARTAMENTO DE IRRIGACION
<ul style="list-style-type: none"> • Sólo cambia el tiempo de duración del cargo de superintendentes de Irrigación y los miembros del Departamento, es de dos años, con reelección
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Suprime la consulta plebiscitaria, una vez declarada la necesidad de reforma.

*fuente: (Cueto, 2006, págs. 61-63)

Es necesario destacar algunos puntos sobre esta Constitución. En los mismos vemos como el esquema imperante de familias gobernantes conducidas por los Civit, ejerce su predominio para subyugar a los disidentes. Esto se materializa a partir de ciertas reformas que debilitan a los poderes Judicial y Legislativo en detrimento al Ejecutivo que era prácticamente “propiedad” de los Civit, al mismo tiempo que coarta la posibilidad de la representación de las minorías en el acceso a cargos de autoridad.

Uno de los puntos clave trata acerca de la representación proporcional de las minorías. Este punto, fruto de la necesidad política del mismo civitismo en 1895¹⁷, fue eliminado como principio general de representación para asegurar la mayoría civitista en la Legislatura. Esto implicó que los cargos designados por el Ejecutivo con acuerdo del Senado, se realizarán sin ninguna objeción.

Los cargos de autoridad más destacados que requerían esta aprobación eran los siguientes:

- En el ámbito municipal, la figura ejecutiva la ejerce el *Presidente*. El mismo es designado en la Capital por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Para el resto de las comunas directamente será designado por el Gobernador.
- En el Departamento de Irrigación se eliminan 4 vocales designados por propietarios, quedando el mismo a cargo de un Superintendente designado por el ejecutivo con acuerdo del Senado.

¹⁶ Es la misma lógica que con el Poder Judicial, se establecen los departamentos con sus nombres, en donde se van a instalar los servicios municipales para su administración.

¹⁷ Para asegurar su predominio fue necesario generar una alianza con la naciente Unión Cívica, y para ello fue imperante garantizar el acceso a las minorías en las cámaras legislativas.

En cuanto al Poder Judicial, se trata de quitarle una cabeza permanente, haciendo que los miembros de la Suprema Corte de Justicia no fueran estables, quitándole a esta *unidad y continuidad* (Egües C. A., 2008). Ésta estaba conformada por cinco miembros de las Cámaras de apelaciones, por sorteo en cada caso que deba tratar.

Por otro lado el Jury de enjuiciamiento para los funcionarios del Poder Judicial es sustituido por un mecanismo de remoción que se realiza a través del Senado. Como disposición transitoria, y no menor,

[...]se dispone el cese en sus funciones de todos los jueces y empleados del PJ para que cuyo nombramiento se requiere el acuerdo del senado desde su promulgación.(Egües C. A., 2008, pág. 41)

La disgregación de los principales partidos de la oposición asegura el predominio de los Partidos Unidos en la Convención Constituyente, lo cual allanará el terreno para que en las próximas elecciones a Gobernador¹⁸ el civitismo no encuentre obstáculo alguno para su victoria y así con las reformas realizadas, seguir conduciendo los hilos de la política Provincial.

Las reformas introducidas en el frontispicio del Siglo XX, se verán completas con la última reforma civitista en 1910.

Estas reformas, responden a un panorama político complejo más que a la necesidad de modernizar las instituciones. La Constitución de 1900 cercena el espacio institucional para las disidencias de los sectores opositores al civitismo, por lo que se genera, en estos 10 años, un clima de tensión entre los miembros del antiguo liberalismo que fundan nuevos partidos y coaliciones electorales. Se trataba de nuevos miembros de familias liberales que se encontraban en oposición al roquismo.

Hay que rescatar que desde el surgimiento del radicalismo, su rama abstencionista, liderada por Lencinas, no participa de elecciones para enfrentar al civitismo. Esta misma facción intenta un levantamiento el 4 de febrero de 1905 en la Provincia, el mismo tuvo la naturaleza de un motín militar. Este levantamiento surge como una de las primeras

¹⁸ Al final del mismo año, transcurrido solo unos meses de sancionada la Constitución. (Peña y Lillo, 1992)

expresiones en oposición al régimen de gobiernos de familia, en concordancia con los principios del yrigoyenismo a nivel a nacional,

[...] Se planteaba por un lado la necesidad del tránsito del modelo aristocrático conservador hacia una democracia políticamente igualitaria; por otro, la urgencia de transformación del sistema político centralista impuesto desde Pavón.(Lacoste, 1990, pág. 42)

Civit, luego de haber sorteado la resistencia de la oposición resuelve presentarse a elecciones para gobernar nuevamente la Provincia. Su candidatura será sostenida por los Partidos Unidos en alianza con el Comité Independiente compuesto por algunos disidentes que regresan a su círculo. En marzo de 1907, Civit es electo Gobernador de la Provincia luego de que la oposición no se presentase a los comicios. A decir de Egües,

Reafirmando la continuidad de su preeminencia en la política local que se extenderá hasta 1910. El dominio político del civitismo a través de los Partidos Unidos se centraba en el férreo control ejercido sobre los procesos electorales, verdadera llave maestra que vedaba el acceso al poder de los opositores quienes optaban por la abstención como manifestación de su repudio a las prácticas imperantes [...](Egües C. A., 2008, pág. 55)

La ley N°194 del año 1907 declara la necesidad de reforma. Al no existir el requisito de someter esta necesidad a referéndum, Civit convoca a elecciones de convencionales en 1908. Ese año, reunida una vez la Convención, es designado como presidente de la misma Carlos G. Segura, hombre de confianza de Civit quien ya había sido Gobernador en el periodo anterior.

Siguiendo las prácticas del civitismo, es el Presidente de la Convención quien designa a una comisión redactora para que elabore un nuevo proyecto.

El primer punto que ésta dirime es acerca del alcance mismo de la reforma y las potestades de los constituyentes: el motivo de tal conflicto residía en que la ley de convocatoria había delimitado claramente los puntos a reformar por la Convención. Sin embargo, ésta resuelve que no sólo puede y debe reformar los puntos indicados sino que también puede reformar cualquier aspecto de la Constitución que crea conveniente. Este dictamen fue sometido a votación y la mayoría optó por que la Convención no se limite sólo a los criterios fijados en la norma previa.

Es importante recalcar que este acontecimiento político constituye un primer precedente acerca de la tesis de amplitud de poderes de la Convención. Esto marca que la naturaleza del poder constituyente derivado no se basa en una norma previa, sino más bien en la búsqueda de puntos de estabilidad dentro del campo.

La nueva Constitución entra en vigencia a partir del primero de enero de 1910. Algunos de sus puntos más relevantes fueron:

Figura II.4

CONSTITUCION DE 1910	
DECLARACION, DERECHOS Y GARANTIAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la integridad federal de la cual la Provincia de Mendoza forma parte • Reconoce la autoridad popular ante la cual reside la Soberanía • Enuncia los derechos que tienen los habitantes, establece la igualdad de derechos civiles para ciudadanos y extranjeros • Amparo a la libertad de trabajo y a su reglamentación para mujeres y niños, así como la salubridad en las fábricas • Desconoce el derecho de huelga contra el orden público 	
RÉGIMEN ELECTORAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce el sufragio como un derecho inherente al ciudadano y un deber que debe desempeñar de acuerdo con las prescripciones de la ley • Fija como base de la representación política la población de la Provincia 	
PODER LEGISLATIVO	
<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Senadores: aunque no determina cada uno de los departamentos, sí establece que cada departamento estará representados en el Senado por un Senador • Cámara de Diputados: fija un Diputado cada 8.000 habitantes, no pudiendo exceder de 30 diputados en total • El juicio político al Gobernador y Vice Gobernador, ministros y demás funcionarios queda a cargo del Poder Legislativo. 	
PODER EJECUTIVO	
<ul style="list-style-type: none"> • Eleva a 4 años la duración en el cargo de Gobernador y Vice Gobernador • Se reduce la convocatoria de Electores de Gobernador y Vice, a tres meses antes de la finalización del mandato 	
PODER JUDICIAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercido por una Suprema Corte, compuesta por un presidente, 20 vocales y 1 procurador general • Demás tribunales inferiores y funcionarios, con la jurisdicción y competencia que establece la ley 	

<ul style="list-style-type: none"> • Establece la movilidad de los jueces • Duración en el cargo, se fija según la categoría: <ul style="list-style-type: none"> - 9 años para el Presidente de la Suprema Corte - 6 años para demás miembros de la Suprema Corte y Camaristas - 4 años para los jueces - 3 años para los demás miembros y funcionarios inferiores • Supresión de todos los artículos relativos al procedimiento de suministrar la justicia y a la creación de la justicia de paz y su forma de elección y funcionarios
RÉGIMEN MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> • Fija el régimen municipal como base del gobierno comunal • No establece la denominación de los departamentos de la Provincia, dejando libertad para la creación de nuevos
EDUCACIÓN E INSTRUCCIÓN PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Suprime la facultad de legislar sobre educación secundaria y superior, éstas son privativas del régimen federal • Crea la Dirección General de Escuelas, para la administración general de la enseñanza primaria, difusión y procurando que en todo núcleo de población donde haya más de 30 niños se cree una escuela • Destina los fondos propios para la Dirección General de Escuelas, con los cuales podrá sostenerse, independientemente de los demás gastos de administración • Fija los fondos para el sostenimiento de las escuelas primarias: subsidios de la Nación; asignaciones que en proporción a las rentas generales fijasen las leyes y las ordenanzas sobre presupuestos e impuestos; donaciones particulares; impuesto a las herencias y herencias vacantes • Establece disposiciones referentes al nombramiento del personal superior y subalterno
BANCO DE LA PROVINCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció su creación, capital y funcionamiento a cargo de la Provincia
DEPARTAMENTO DE IRRIGACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Determina que el uso del agua es de dominio público y ese derecho sólo podrá ser adquirido y conservado de acuerdo a las leyes. • El estado puede construir por su cuenta embalses, tomas, canales, etc. • Las concesiones de agua para regadío se acuerdan por ley de la H. Legislatura
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Establece que declarada la necesidad de reforma, debe determinarse los artículos reformables y una vez aprobada la reforma sobre los artículos, se

necesitará los 2/3 de cada Cámara para sancionar la ley de necesidad de reforma y convocar luego a una Convención, que solamente reformara los artículos votados.

*Fuente (Cueto, 2006, págs. 66-70)

Esta Constitución se diferencia de su sucesora por no ahondar en especificidades, sino que norma de manera general y da lugar a la legislación para su implementación práctica.

En primer lugar es importante resaltar que el régimen electoral se modifica dejando un sólo artículo referido al tema. Los únicos puntos que establece la Constitución es que considera al sufragio un derecho del Ciudadano y la fijación de la representación política tiene como base la población Provincial¹⁹. La implementación del régimen electoral quedará a merced de la legislación común, que deberá reglamentar la representación de las minorías (Egües M. E., 2005). Vemos en este punto una concesión por parte del civitismo de incluir a la oposición dentro de las estructuras de autoridad, pero a su vez, la forma en que esta será representada queda en un rango inferior a la Constitución, pudiendo ser modificada fácilmente.

Respecto a la discusión inicial de la Convención en cuanto al mecanismo de reforma constitucional, la misma determinó en la nueva Constitución, que ésta se podrá reformar sólo en los puntos determinados expresamente por la ley sancionada por la Legislatura con dos tercios de sus miembros. Esta decisión va totalmente en contra con lo votado anteriormente al inicio de la Convención cuando ésta se atribuyó la potestad soberana de reformar los puntos que creyera necesario, entrando en una clara contradicción. Este procedimiento que limita las competencias de la Convención fue una especie de candado a una futura reforma constitucional.

La Carta Magna de 1910 es la culminación de un ciclo político-institucional fuertemente marcado por el predominio del civitismo. La gran mayoría de las reformas planteadas respondían a las necesidades de éste para constituirse como *el gran elector* (Pérez Guilhou, Ensayo sobre la historia política institucional de Mendoza, 1997) de la Provincia. Fruto de esta configuración institucional es que la familia Civit, fuera

¹⁹ Establece un senador por cada departamento y un diputado cada 8000 habitantes, no pudiendo ser estos más de treinta en total.

legítimamente dominante durante más de 40 años en la vida política de una Provincia signada por el gobierno de familias.

Estas se agrupaban en el *grupo de los 20* (Lacoste, 1990, pág. 84) y lograban cohesión interna a partir de los matrimonios y vínculos de parentesco entre ellas. Entre los principales cargos de autoridad de la Provincia durante este medio siglo, no es extraño encontrarse con los mismos apellidos.

Las veinte familias conformaron con sus miembros el 91,66% de los Gobernadores, el 51% de los ministros, el 44,4% de los senadores nacionales, el 51,7% de los diputados nacionales, el 61,5% de los convencionales constituyentes, 27,9% de los legisladores Provinciales y 38,4% de los intendentes.(Lacoste, 1990, pág. 84)

Como vemos las principales familias, entre las que se encontraban apellidos como Civit, Villanueva, Ortega, Segura, Guiñazu, Galiagnaga, Corvalán, Alvarez, entre otros (Santos Martínez, 1969, pág. 132) ocupaban los cargos decisorios más importantes de la Provincia llegando a ser casi exclusivamente Gobernadores de la misma. Podemos asegurar que en el periodo que se inicia con la Batalla de Pavón hasta la aparición del peronismo, se puede apreciar que el régimen político preponderante en la Provincia de Mendoza estaba basado en el acceso a los cargos de autoridad a partir del vínculo de parentesco,

La gran diferencia con el sistema de comité y afiliación radica en que en el sistema político patrimonial no había posibilidades de incorporación si no se había nacido en cierta familia [...](Lacoste, 1990, pág. 96)²⁰

Esta preponderancia en la política Provincial habrá de declinar a partir de 1913 con la adopción de la ley Sanz Peña y posteriormente con la nueva Constitución Provincial de 1916 y luego con la irrupción en la escena del peronismo.

²⁰ En este punto resultan verdaderamente esclarecedoras las obras de Santos Martínez, Pedro, Mendoza 1862-1892. Ensayo de interpretación sociopolítica, en Contribuciones para la historia de Mendoza, Mendoza, 1969, FFyL, así también el texto de Lacoste, Pablo, Hegemonía y poder en el oeste Argentino (tomo 1), Buenos Aires, 1990, Centro Editor de América Latina

3. El periodo constitucional vigente

Antes de abordar el tratamiento de la sanción de la nueva Constitución es necesario precisar el cambio que se produce dentro del campo político en el interregno 1910 – 1918, con respecto a los actores dominantes.

En 1912 la sanción de la Ley Sanz Peña establece el voto universal²¹, secreto y obligatorio. Mendoza es la primera Provincia en adherir a este régimen electoral, haciendo uso de las potestades constitucionales de reglar por legislación ordinaria dichos mecanismos.

Aparte de los Partidos Unidos civitistas, el campo estaba conformado por otras organizaciones políticas: tanto liberales enfrentados a la conducción de Civit (como el Partido Popular, opositor a Civit pero miembro de la misma familia política), como los nuevos partidos políticos de la Argentina contemporánea. Desde mediados de 1880 ya existía germinalmente el ala más radical del lencinismo en la Provincia y a partir de 1900 el Partido Socialista comienza su actividad política en Mendoza.

En las elecciones de 1910 el Gobernador electo es Rufino Ortega (hijo), candidato del civitismo. La conformación del Partido Popular en 1911, aglutina a

[...] una coalición de opositores [al civitismo] dentro de una misma concepción del ordenamiento económico social, se cuenta con un nuevo operante de la función electoral. (Peña y Lillo, 1992, pág. 106)

El declive de Civit es provocado a través de una larga sucesión de elecciones que van desde 1910 a 1913 y que significan el ascenso del Partido Popular. La incorporación del nuevo régimen electoral terminará por disolver a los Partidos Unidos y dará lugar a un corto ascenso del Partido Popular.

Citando a Pérez Guilhou,

La política mendocina se realiza, desde hace tiempo bajo la influencia de dos caudillos: Emilio Civit, jefe del movimiento liberal gobernante desde la segunda presidencia de Roca, y José Néstor Lencinas, conductor de las fuerzas populares

²¹ El sufragio en 1912, no incluía el voto femenino, por lo cual su caracterización de “universal” es acotada sólo a los hombres mayores de 18 años.

que se nuclean alrededor de las banderas radicales, no obstante tener notorias diferencias con Yrigoyen.(Pérez Guilhou, Ensayo sobre la historia política institucional de Mendoza, 1997, pág. 173)

Este ascenso del lencinismo no se verá concretado hasta las elecciones de Gobernador de 1918. Durante este lapso de “caudillajes”, la nueva constitución será sancionada con la influencia de miembros del Partido Popular, que a pesar de reunirse bajo un mismo objetivo político, no responderán de la misma manera dentro de la Convención Constituyente.

En junio de 1914 se sanciona la Ley nº627 que declara la reforma general de la Constitución de la Provincia. El Gobernador F. Álvarez (del Partido Popular) convoca a la elección de convencionales que se concreta en diciembre de 1914. En estas elecciones, hubo un amplio predominio de los candidatos propuestos por el partido de gobierno, de raigambre liberal y conservadora, no obstante también consiguieron representación el Partido Socialista y los radicales enfrentados a Lencinas conducidos por Nolasco Ortiz.

La Convención comienza sus funciones el 12 de febrero de 1915, la cual trabajará sobre el proyecto presentado por J. Barraquero, hombre del liberalismo gobernante. La sanción de la de la Constitución se produce el 9 de febrero de 1916.

Algunas de las notas principales de esta Constitución:

Figura II.5

CONSTITUCIÓN DE 1916
DECLARACIONES GENERALES, DERECHOS Y GARANTÍAS
<ul style="list-style-type: none">• La Provincia es parte integrante e inseparable de la Nación Argentina y la Constitución Nacional, su ley suprema• Reafirma la autonomía Provincial de su gobierno y la forma republicana y representativa del mismo• Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, y toda otra fuente natural de energía situada en el subsuelo y suelo, son patrimonio exclusivo e inalienable de la Provincia• Establece que la capital de la Provincia es la Ciudad de Mendoza• Si bien no hace referencia a los límites Provinciales estableció el respeto a los existentes y para modificarlos es necesario una ley• Garantiza la libertad de trabajo y su reglamentación, como la protección del

<p>trabajo de mujeres y niños menores de 18 años; asegura las condiciones de salubridad en el trabajo; fija la jornada de trabajo de 8 horas; el descanso obligatorio dominical y los días feriados en la Provincia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce el derecho de reunión, de petición individual o colectivamente, de emitir libremente sus ideas y opiniones, de palabra o por escrito • Establece la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia, la propiedad y las personas • Los extranjeros gozan en el territorio de la Provincia de todos los derechos civiles del ciudadano y la igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas
RÉGIMEN ELECTORAL
<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció el voto secreto, obligatorio y el escrutinio público (ley S. Peña 1912) • El sufragio electoral es un derecho de todo ciudadano, mayor de 18 años, y a la vez una función política que tiene el deber de desempeñar • La representación política tiene por base la población • El Registro Cívico Nacional registrará para todas las elecciones de la Provincia y la Ley Nacional Electoral establece cual es la condición de los ciudadanos para poder votar o ser electores • El poder Ejecutivo sólo podrá suspender la convocatoria para elecciones en caso de conmoción, insurrección, invasión, movilización de las milicias o cualquier accidente o calamidad pública que las haga imposibles
PODER LEGISLATIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Diputados: <ul style="list-style-type: none"> - Composición: representantes por cada sección electoral (se divide el territorio de la Provincia en 4 secciones electorales). Cada sección electoral no podrá tener menos de 8 diputados y en total el número de diputados no debe superar los 50 - Renovación: tres años y son reelegibles • Cámara de Senadores: <ul style="list-style-type: none"> - Composición: se dividió en 4 secciones electorales para elegir en base a la representación de la población a los senadores que en total no debían superar los 40 Senadores - Renovación: por terceras partes, cada dos años, duran 6 años y son reelegibles • Establece disposiciones comunes a ambas Cámaras, atribuciones del Poder Legislativo, procedimiento para la formación de leyes, formación y constitución de la Asamblea General, bases para el procedimiento en el juicio político
PODER EJECUTIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Desempeñado por un Gobernador y Vice Gobernador • Requisitos para ser elegido en el cargo: haber nacido en territorio argentino o haber optado por la ciudadanía argentina; haber residido en la Provincia durante

<p>5 años en forma no interrumpida y tener un mínimo de 30 años de edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duración del cargo de Gobernador y Vice: 4 años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente • Gobernador y Vice elegidos por pluralidad de sufragios • Establece las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo, de los ministros y secretarios del Poder Ejecutivo; cantidad, competencia y funciones de cada uno de los ministerios • Establece las atribuciones y deberes del contador y tesorero de la Provincia
<p>PODER JUDICIAL</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Judicial será ejercido por: una Suprema Corte, Cámara de Apelaciones, Jueces de primera instancia y demás juzgados, tribunales y funcionarios inferiores creados por ley • La Suprema Corte compuesta por siete miembros o más. La composición de los restantes tribunales, será fijada por una ley • Duración en el cargo: inamovibles mientras dure su buena conducta • El Poder Judicial debía pasar anualmente a la Legislatura y al Poder Ejecutivo una memoria sobre el estado de la administración de justicia • Se establece que la Suprema Corte conoce también como tribunal de apelación • Se fijan las funciones, atribuciones y competencias propios de cada órgano del Poder Judicial • Se fija el procedimiento para el nombramiento, duración, funcionamiento y responsabilidad de los miembros del Poder Judicial • Funcionamiento de la justicia inferior o de paz, del Fiscal de Estado y Asesor de Gobierno, del Tribunal de Cuentas de la Administración Pública
<p>DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El uso del agua de dominio público de la Provincia es un derecho inherente a los predios, a los cuales se concede en la medida y condiciones determinadas por la ley respectiva • El Departamento General de Irrigación está compuesto por un Superintendente y un Consejo compuesto por 5 miembros y demás autoridades que determine la ley • El Superintendente y el Consejo son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Duran 5 años en su función y podrán ser reelectos • El Departamento General de Irrigación sancionara anualmente su presupuesto de gastos y calculo de recursos
<p>REGIMEN MUNICIPAL</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los departamentos estará a cargo de una municipalidad, compuesta por un departamento ejecutivo y un departamento deliberativo • Departamento deliberativo: los miembros duran 4 años. El departamento deliberativo se renueva por mitad cada dos años y sus miembros son electos directamente por el pueblo del municipio

<ul style="list-style-type: none"> • Los intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, por simple mayoría de los votos emitidos, pudiendo ser reelectos • La H. Legislatura podrá aumentar el número de municipios subdividiendo departamentos cuando así lo requieran el aumento de la población o demás necesidades, pero en ningún caso podrá disminuir el número de departamentos existentes • Establece atribuciones inherentes a las respectivas municipalidades y sus limitaciones • Establece responsabilidades y obligaciones de los miembros de los consejos municipales
EDUCACIÓN E INSTRUCCIÓN PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • La legislatura dictara las leyes necesarias para establecer y organiza un sistema de educación común, pudiendo también organizar la enseñanza secundaria, superior, normal, industrial y universitaria • La educación será laica, gratuita y obligatoria • Establece que la enseñanza especial deberá referirse a las industrias agrícolas, fabril, de artes y oficios • La enseñanza normal propenderá a la formación de maestros, con aquellas especialidades agrícolas, ganaderas e industriales que puedan aplicarse a las distintas regiones de la Provincia • La instrucción secundaria y superior estará a cargo de las Universidades, cuya reglamentación deberá ajustarse a la de las universidades nacionales • La enseñanza secundaria y superior será accesible para todo los habitantes de la Provincia
BANCO DE LA PROVINCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Mientras el Banco de la Provincia de Mendoza subsista como Banco de Estado, y no se transforme en una institución en la cual la Provincia sea accionista, se regirá por una ley orgánica sancionada por la H. Legislatura • El gobierno y la administración del Banco estará a cargo de un Directorio compuesto por 6 miembros y un Director General nombrado por el Gobernador con acuerdo del Senado • Los directores durarán 4 años en el ejercicio de sus cargos y se renovarán por mitad cada dos años, pudiendo ser reelectos.
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • La constitución Provincial podrá ser reformada en cualquier tiempo, total o parcialmente, en la forma en que ella misma determine • Una ley que declare la necesidad de reforma deberá ser sancionada por los dos tercios de los miembros de cada cámara • Declara la necesidad de reforma total o parcial, se someterá al pueblo a plebiscito en pro o en contra de la convocatoria de una convención constituyente. Si la votación resultara afirmativa, el Poder Ejecutivo convocará a las elecciones de convencionales tantos cuantos miembros formen la H. Legislatura

- Los requisitos para ser convencional y la elección de ellos, serán los mismos que para la Cámara de Diputados

*Fuente (Cueto, 2006, págs. 73-79)

Su estabilidad también se debe a los mecanismos férreos que esta impone para su reforma, donde no sólo establece que dos tercios de cada cámara voten a favor de la ley de necesidad de reforma, sino que exige que esta necesidad sea refrendada por el pueblo.

Esta constitución intenta darle un marco rígido a la vigencia institucional en la Provincia en medio de una transición entre personalismos. Muestra de ello es que los convencionales se aglutinaban mayoritariamente en dos partidos que eran desgranamientos de las corrientes políticas más fuertes: así como el Partido Popular se oponía a la antigua conducción de Civit, los radicales disidentes se encontraban enfrentados hace tiempo a la conducción de Lencinas quien comandaba el sector mayoritario del radicalismo Provincial.

En el plano electoral, la introducción de la elección directa por simple mayoría de sufragios para los cargos de Gobernador y Vice Gobernador provocó, en las elecciones siguientes de 1918, el inmediato ascenso de Lencinas a la conducción del Ejecutivo Provincial.

Esta Constitución se encuentra basada en los principios institucionales que fundaron la Provincia en 1854 y su revisión de 1895. A partir de su sanción, la Provincia ingresa en el periodo constitucional vigente, ya que ésta no sufrió más que enmiendas y reformas parciales a excepción de la reforma general del 1949 que fue derogada por decreto-ley del Gobernador interventor.

3.1. Las reformas del Partido Demócrata Nacional

El ascenso del lencinismo en la Provincia a partir de 1918 no logra en su paso por el Poder Ejecutivo y Legislativo, reformar en algún punto la Constitución de 1916. Una de las causas de que este movimiento político no pudiese reformar las instituciones Provinciales se debe a que tuvo que enfrentarse por un lado al liberalismo que había gobernado la Provincia durante más de 40 años al mismo tiempo que confrontaba con el gobierno nacional. Este último enfrentamiento le significó durante los tres periodos en

el gobierno, sucesivas intervenciones federales por parte de Yrigoyen que no aceptaba disidencias dentro del armado del radicalismo nacional.

También podemos agregar, tal como sostiene Giamportone, que el lencinismo nunca pudo superar la política enmarcada en la filiación familiar, típica de enfrentamientos políticos del siglo anterior y principios del SXX, donde este se había incubado (Cueto, 2006). De alguna manera, el lencinismo en la Provincia fue una bisagra en donde no alcanzó a visualizarse el cambio de régimen de los gobiernos de familia a los gobiernos de partido.

El golpe de estado del año 1930, donde la autoridad federal es depuesta por el Gral. Uriburu, produce cambios en la Provincia. El viejo conservadurismo mendocino aglutinado en el nuevo Partido Demócrata Nacional regresa a ocupar las instituciones Provinciales desde 1932 al 1943.

En este periodo la Provincia vuelve a la experiencia política previa a 1912 en cuanto al manejo del régimen electoral. Se impone de esta manera el llamado “fraude patriótico”, en sintonía con lo que sucedía a nivel nacional durante las presidencias de Justo, Ortiz y Castillo. Sin embargo este renovado conservadurismo busca legitimar su acción a través de la recolección de la experiencia lencinista en cuanto a las reivindicaciones sociales.

Existen dos reformas a la Constitución Provincial durante este periodo. La primera es la enmienda del artículo 199 inciso 5º, la cual establecía la remuneración para cargos de Intendentes y de Concejales. Por primera vez se hace uso de los mecanismos instituidos para la reforma a través de lo que la constitución denomina enmienda de un artículo. Este cambio se produjo, como lo establece la Constitución, a través de la Ley N° 1350 del año 1939, sometida a referéndum popular, donde se declara la necesidad de reformar dicho artículo.

El referéndum arrojó datos que suscitaron una particular discusión que se repite a lo largo de la historia constitucional de la Provincia: la cantidad de votos necesarios para que el resultado del referéndum sea considerado válido. El debate acerca de los artículos 221, 222 y 223 implicó discriminar la base porcentual legítima de votantes sobre la que se calculan los resultados finales del referéndum. De un total de 105.000 inscriptos, se emitieron un total de 70.054 votos válidos, es decir sólo un 66% del padrón electoral. De ellos 44.613 votaron por la afirmativa, 300 por la negativa y 20.141 en blanco. El

debate se centra en definir si para reformar la Constitución es necesario el voto de la mayoría de los votantes efectivos o si se trata de la mayoría de los habilitados para votar, es decir de quienes están inscriptos. Los 44 mil votantes por la afirmativa no llegaban a ser un 42.5% del total de “electores”, sin embargo constituían cerca de un 64% de los votos emitidos. En el centro del debate estaba el interrogante acerca de qué constituía el concepto de “mayoría” como así también que implicaba la “abstención”(Egües C. A., 2008).

Corominas Segura, luego del resultado electoral, promulga la ley de enmienda a través del decreto 269 de 1940, argumentando que,

En la convención Constituyente de 1915 no se discutió el alcance de los vocablos empleados, por lo tanto la interpretación debe hacerse en base a los principios generales del derecho constitucional, de la lógica y del significado gramatical de las palabras. La soberanía se manifiesta por el voto del pueblo, la abstención es un vicio y una violación de los deberes del ciudadano que no puede tomarse como manifestación de voluntad. Resultaría antijurídico considerar que la palabra “electores” se refiera tanto a los que votan, cumpliendo el deber constitucional impuesto por el artículo 50 de la Constitución, como a los que no la hacen, violando de esa manera el deber constitucional. Cuando se somete alguna cuestión obligatoriamente al referéndum popular, se hace con el objeto de que los ciudadanos la aprueben o la rechacen; esta es la alternativa y no cabe tomar en consideración el silencio que ni aprueba ni rechaza y constituye un temperamento incompatible con el espíritu del referéndum. Siendo el principio general la primacía de la mayoría de las voluntades expresamente manifestadas por medio del voto, si los constituyentes hubieran querido consagrar una excepción, lo habrían hecho clara y terminantemente. Finalmente, desde el punto de vista gramatical, la primera acepción de la palabra “elector” es el que elige, y tal es la que debe aceptarse en vista de los argumentos precedentes (Decreto 269-G, publicado por única vez BO 30/04/1940)

Con dichos fundamentos, el Gobernador Segura aprueba la enmienda al artículo 199 inc. 5° de la Carta Magna Provincial.²²

Bajo la misma línea política del Partido Demócrata, es durante la gobernación de Adolfo Vicchi que se inicia el proceso de una reforma general de la Constitución. El mismo se inicia con la sanción de la Ley N°1486 del año 1942 en la cual se declara la necesidad de reforma general, esto implica un alcance total por parte de la futura Convención acerca de los puntos a modificar.

Es así que siguiendo los mecanismos descriptos, se convoca a referéndum popular para el 3 de enero de 1943. Buscando saldar la discusión del año 1940, la misma ley estableció que,

[...]si la mayoría de los votantes sufragase afirmativamente, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de convencionales en la forma que determine el artículo 221 de la Constitución Provincial (Egües C. A., 2008, pág. 159)

Eran 116.179 los electores inscriptos; los votantes efectivos fueron 60.807 los cuales representaban sólo un 52% del padrón. Por la afirmativa se expresó el 54% de los votantes efectivos, constituyendo sólo un 38% del total de inscriptos, sin embargo al desestimar como expresión de voluntad a aquellos votos no emitidos, es que éste porcentaje se consideró como la “mayoría” habilitando al Gobernador a llamar a elección de constituyentes (Egües C. A., 2008).

El referéndum se dirimía la necesidad de reforma y también sometía a votación la Ley de enmienda constitucional N°1487 del mismo año, que disponía que la fecha de elección del Gobernador, antes fijada por la Constitución el primer domingo de enero, quedaba reglamentada a través de la ley electoral pudiendo ajustarse a las necesidades del momento.

La Convención Constituyente quedó constituida de la siguiente manera: por un lado la confluencia entre el radicalismo, el socialismo y el Partido Socialista Obrero en la lista UCR-Conjunción Democrática, representó un tercio de la Convención. Los dos tercios

²² De tal manera queda incorporado al artículo 199 inciso quinto el siguiente texto: *El cargo de intendente deberá ser rentado y también podrá serlo el de concejal* (Honorable Cámara de Diputados de Mendoza, 2014)

restantes fueron ganados por el oficialista Partido Demócrata Nacional quien obtuvo una amplia mayoría de votos.

Esta Ley de necesidad de reforma tenía su antecedente inmediato en el proyecto presentado en el año 1938 por el entonces Gobernador Corominas Segura, quien ya había enviado un proyecto de Constitución al recinto legislativo para que éste declarase la necesidad de reforma. En todo caso, durante la gobernación de Vicchi, las líneas principales de este proyecto fueron respetadas, a pesar de algunas marcadas diferencias con respecto a los partidos políticos. De esta forma el ante-proyecto presentado a la convención del 1943, contenía fundamentos transversales a la óptica del partido.

De todas formas, el móvil, principalmente expresado por el Gobernador, era la necesidad de ajustar a los tiempos actuales los cambios de la sociedad en la Provincia de Mendoza. Una de las críticas principales a la Constitución de 1916 era su excesivo reglamentarismo, dejando la “evolución” de las instituciones atadas al texto constitucional. El Partido Demócrata buscaba dotarse de un texto que generalizara algunos principios básicos de gobierno, a la vez que dejara para la legislación ordinaria el ordenamiento de las instituciones Provinciales. Una muestra de ello, era el gran interés en desarrollar en mayor medida la sección no-orgánica de la Constitución y agregar a los derechos, deberes y garantías un compendio de los llamados derechos sociales. Cabe destacar que ya iniciada la década del ‘40, las ideas en boga correspondían a una mayor intervención del Estado en lo social, en lo económico y en lo político. En tal medida el proyecto de Vicchi buscaba darle un mayor dinamismo y preponderancia a la actuación de la política en la estructuración de las instituciones Provinciales.

Este proceso queda trunco a partir del golpe de Estado de 1943 en el que el Gobernador Vicchi es depuesto por el Coronel José Humberto Sosa Molina, quien fue designado por el Gobierno Nacional como interventor de la Provincia. Este disuelve la Convención Constituyente y da por finalizadas todas las pretensiones del Partido Demócrata acerca de una reforma general de la Carta Magna.

3.2. La Constitución del Peronismo

La irrupción del Peronismo en todo el territorio nacional cambió la conformación del campo político en toda la Argentina. Mendoza se encuadra dentro de estos cambios y a partir de estos configura el régimen político Provincial. Uno de los aspectos cruciales de las elecciones de 1946 es la consolidación de las tres principales fuerzas políticas que subsisten hasta el día de hoy en la Provincia.

En esta oportunidad fueron finalmente los partidos políticos los vehículos para acceder a los cargos de autoridad, desdibujando antiguas “lealtades” que unían a los actores a través de otros factores, especialmente el vínculo filial. Así fue que para estas elecciones las formulas presentadas correspondían a nuevos alineamientos.

El peronismo atraviesa su primera elección llevando adelante una alianza entre el novedoso Partido Laborista y antiguos radicales agrupados en la Unión Cívica Radical-Junta Renovadora. Esta última estaba integrada principalmente por radicales yrigoyenistas de la Provincia que habían participado de las intervenciones federales; no obstante, también se sumaron al frente algunos lencinistas, conservadores y nacionalistas. Esto enseña la diversidad política dentro del peronismo y su estructuración partidaria vinculada directamente a la figura de Juan Domingo Perón.

El peronismo llevaba como formula a la gobernación de Mendoza a Faustino Picallo y Rafael Cesar Tabanera. Enfrentaban a estos en la Provincia, la Unión Cívica Radical-Comité Nacional, encuadrados dentro de la fórmula presidencial de José P. Tamborini y Enrique Mosca quienes proponen a la gobernación Provincial a Bautista Gargantini y Rubén Palero Infante. El Partido Demócrata Nacional, conformado por la antigua dirigencia liberal-conservadora de la Provincia propone a Ricardo Videla y Felix Aguinaga para Gobernador y Vice. También participaba la Unión Cívica Radical lencinista que a nivel Nacional apoyaba a Perón-Quijano pero a nivel Provincial proponía a José Hipólito Lencinas y Carlos Zaá Sarandón. Finalmente el Partido Comunista, ya consolidado como estructura política, lanza como candidatos a su referente histórico Benito Marianetti y José García.

Esta conformación diversa de la listas responde a motivos programáticos partidarios haciendo efectivo el régimen de partidos en la Provincia, instaurado por la Constitución de 1916. Los intereses de los actores ya no se articula primordialmente a partir de

vínculos filiales sino que el factor aglutinante es la concepción acerca de los cambios producto del momento histórico y las reformas que pretendían ser introducidas en la configuración del campo Provincial. El triunfo electoral de la fórmula Picallo-Tabanera lleva a la gobernación al primer gobierno peronista en la Provincia de Mendoza respetando la ley Sanz Peña y asegurando los principios democráticos del momento luego de 16 años de fraude.

Una vez asumidos los cargos Provinciales, el Gobernador Picallo sanciona la Ley N°1626 del año 1946 mediante la cual se pretende enmendar el artículo 143 de la Constitución de 1916, referente a la cantidad de miembros que componen la Cámara de Apelaciones del Poder Judicial de la Provincia. Cuando el Gobernador se disponía a convocar a referéndum para la aprobación de dicha enmienda, introduce un agregado significativo convocando a votar en pro en contra de una reforma general de la Constitución. Esto lo instrumenta invocando la Ley N°1486 del año 1942, arguyendo que el proceso de reforma de 1943 había quedado inconcluso por la intervención federal y necesitaba ser retomado por una convención distinta ya que la anterior había caducado.

El año siguiente, en abril, se llevó a cabo la votación popular quedando aprobado el si por una abrumadora mayoría de votos frente a la negativa pero que representó un 35% de los empadronados (Egües C. A., 2008).

Las elecciones de convencionales se realizan en el año 1948, donde a su vez se elegían legisladores Provinciales y diputados nacionales. En la misma participaron las siguientes fuerzas: el peronismo, la UCR, el laborismo, el comunismo, el socialismo y una fuerza peronista llamada 17 de octubre. El Partido Demócrata tuvo una particular actuación ya que presentó candidatos a legisladores nacionales y Provinciales, pero se abstuvo de presentar candidatos a convencionales. Dicho partido se había pronunciado en contra del referéndum ya que consideraba que la Ley 1486/42 había agotado sus efectos dado que la Convención no había concluido su objetivo en el plazo de un año previsto por los mecanismos Constitucionales descritos en el artículo 222 de la misma. El peronismo se impuso con una amplia mayoría con cerca de un 68% del total de votos emitidos, siguió la UCR con un 23%, el 9% restante se dividió entre el Partido Comunista, el Partido Laborista, el Partido Socialista y la lista 17 de octubre.

Algunas notas importantes surgieron de las sesiones preparatorias, en donde el radicalismo pretende imponer dos argumentos centrales para impedir que la Convención sesione. Uno de ellos, era el mismo argumento que el Partido Demócrata había utilizado para abstenerse en las elecciones de constituyentes acerca de la caducidad de Ley 1486 y declarar nula la elección de convencionales ya que la misma había sido llamada en 1943 y había caducado su plazo de funciones según el artículo 222 de la Constitución Provincial. La respuesta por parte del peronismo, que logró el despacho por mayoría durante las sesiones preparatorias, insistía en que el plazo era propio de las funciones de los Constituyentes elegidos en el 43, pero al haber intermediado una cancelación de la misma por un gobierno de facto, la ratificación popular de 1948 había saneado el problema y otorgaba la potestad para retomar los ímpetus reformistas que habían sido depuestos anti-democráticamente. El otro argumento usado por la UCR para impedir la Convención fue acerca de los resultados del referéndum reimponiendo una discusión que se remontaba a tiempos atrás acerca del significado de “electores” y la polémica acerca de qué si se trataba sobre los votantes efectivos o los empadronados. Apoyado sobre resoluciones anteriores²³, el despacho por mayoría estableció que la base de computo para considerar los porcentajes son los votos efectivamente emitidos, ya que el silencio no significa manifestación de voluntad y por lo tanto no deben ser considerados ni por la negativa ni por la positiva. Como aporta el dirigente comunista Marianetti,

[...] entre aquellos que se preocupan de la vida política de su país y los que se quedan cómodamente en su casa, no sería justo que estos últimos decidieran, o sea que primara, la opinión del cómodo, del indiferente, del insensible.(Egües C. A., 2008, pág. 176)

Resueltas estas polémicas, se elige como Presidente de la Convención al Dr. Rafael Tabanera, Vice Gobernador de la Provincia. Las sesiones comienzan el primero de abril de 1948 y el 11 de marzo de 1949 se promulga la reforma de la Constitución sancionada por la Convención Constituyente.

Algunos puntos de esta Constitución son los siguientes:

²³ Decreto 269/40 del Gobernador Corominas Segura

Figura II.6

CONSTITUCIÓN DE 1949
DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTIAS
<ul style="list-style-type: none"> • A partir del año 1947 se incorporó el voto femenino • Incorporación y reconocimiento de un número importante de derechos sociales como: los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, la educación y la cultura • Se estableció el régimen para los empleados públicos
PODER LEGISLATIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de diputados: <ul style="list-style-type: none"> - Un diputado cada 18.000 habitantes o fracción menor a 9.000 - En total no menos de 36 ni más de 48 - Requisitos: mayor de edad, ciudadanía natural o legal con más de 5 años, 2 años de residencia en la Provincia • Cámara de Senadores: <ul style="list-style-type: none"> - 3 senadores por cada sección electoral (2 por la mayoría y uno por la minoría) - Requisitos: 30 años de edad • Renovación por terceras partes cada dos años • Duración en el cargo 6 años y son reelegibles
PODER EJECUTIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Duración en el cargo de Gobernador y Vice 4 años • Elección directa por el voto popular de Gobernador y Vice
DEPARTAMENTO DE IRRIGACION
<ul style="list-style-type: none"> • El superintendente dura en el cargo 4 años • Reelección en el cargo y renovación se realiza por el Gobernador con acuerdo del Senado
EDUCACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Establecía un mínimo de enseñanza primaria, gratuita, obligatoria y gradual • El deber de desarrollar la cultura autóctona y la continuidad de las tradiciones de Mayo • Considera la enseñanza especial

*Fuente (Cueto, 2006, págs. 83-84)

La Constitución de 1949 encuentra sus raíces doctrinarias en el constitucionalismo social y derogó totalmente la antigua Carta de 1916.

Vemos en este momento histórico que la irrupción del peronismo en la escena política tanto a nivel nacional²⁴ como Provincial específicamente, reconfigura el campo político. En primer lugar desplaza a los actores que habían dominado la escena Provincial durante la vigencia de la Constitución de 1916. De esta forma logramos entender que la oposición que se generó a la Convención de 1948, encabezada en primer lugar por el Partido Demócrata y luego retomada por el radicalismo, poco tenía que ver con una supuesta defensa de la institucionalidad y de la legitimidad asimilada a la legalidad. La contradicción radica en que el peronismo utiliza los mismos artilugios y argumentos jurídico-formales que utilizó el Partido Demócrata para poder llamar a la convención constituyente durante la gobernación de Vicchi, más aún, las principales reivindicaciones de la reforma se basaban en los principios del constitucionalismo social que eran la base del proyecto presentado por este partido durante la Convención de 1943. Este desplazamiento del centro de la escena de estos sectores respondió a una ampliación del régimen político fruto las reivindicaciones populares²⁵ que se venían gestando durante la década del '40 en donde grandes mayorías excluidas de la política pretendían para sí su inclusión en el campo de lo político junto con un cambio de régimen que los representara. No es menor, en este sentido, que durante la Convención Provincial, tuvieron una participación muy activa partidos de extracción obrera como el Partido Comunista, quien firmó el despacho de mayoría -junto con el peronismo- legitimando la posibilidad de que la Convención sesionara.

Esta Carta Magna rigió en la Provincia hasta 1955 cuando el golpe de Estado encabezado a nivel nacional por el Gral. Aramburu derrocó al gobierno constitucional de Juan Domingo Perón. En la Provincia, se suceden dos Gobernadores militares interventores y uno civil. Durante la intervención de este último, Isidoro Busquet, se suprime la Constitución de 1949 a través del decreto-ley 2158 de mayo de 1956

²⁴ El peronismo a nivel nacional logra reformar totalmente la Constitución de 1853 durante el año 1949. La misma correrá la misma suerte que la reforma Provincial siendo derogada por un gobierno de facto en el año 1955.

²⁵ Una de ellas y quizás la más institucionalizada es el voto femenino implementado en 1947 a través de una ley. Esta introducción cambiará para siempre los padrones electorales en Argentina.

apoyado en la proclama nacional del gobierno de facto²⁶. Busquet, hombre del radicalismo, pone nuevamente en vigencia la Carta sancionada en 1916.

3.3. La reforma de 1965

En 1958, con el peronismo proscripto, se llaman a elecciones nacionales y Provinciales. La UCR, partido legal, se divide en dos y el candidato de la UCR Intransigente, Arturo Frondizi gana las elecciones y se convierte en Presidente. En Mendoza, Busquet convoca a elecciones en las cuales sale victoriosa la formula de la UCR Intransigente compuesta por Ernesto Ueltschi y Pedro Lucas Luja.

En 1959, la Legislatura declara la necesidad de reforma del inciso 1º del artículo 199 – bajo el mecanismo de enmienda- para ser sometido a referéndum. La misma disponía un cambio en la elección de Intendente pasando a ser esta directa²⁷. La opción por la positiva alcanzó al 55% de los empadronados, siendo aprobada por mayoría. La negativa solo sacó un 0,07% del total de los empadronados. Sólo emitió su voto un 55,07% del padrón electoral.

Todavía durante el gobierno de Ueltschi, el legislador Santiago Felipe Llaver de la UCR del Pueblo, presenta a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma parcial de la Constitución de la Provincia. Este proyecto de necesidad de reforma parcial delimitaba la discusión a los artículos 57, 70, 78, 114, 143, 197 y 202 inc. 7, los cuales referían principalmente a la duración de los mandatos de legisladores, concejales, Gobernador, Vice Gobernador e Intendentes. Se pretendía con estos cambios, extender el periodo de cada uno de estos cargos de autoridad y terminar con las elecciones año tras año. Este proyecto fue aprobado por la Ley N° 2732 del 10 de noviembre de 1960. Durante la discusión legislativa no se registraron grandes polémicas ya que era de común acuerdo cambiar la duración de los mandatos para otorgarle a la vida política cierta estabilidad.

Aprobada la ley, se lleva adelante el referéndum popular el 12 de febrero de 1961, junto con las elecciones a los cargos ejecutivos de la Provincia. La necesidad de reforma fue

²⁶ El gobierno de facto declara la vigencia de la Constitución Nacional de 1853 a través de una proclama la cual establece a su vez la suspensión de todas las Constituciones Provinciales sancionadas durante los gobiernos del peronismo.

²⁷ El inciso 1 del artículo 199 de la Constitución de 1916 establecía la elección indirecta para el cargo de Intendente en su versión original.

aprobada por una abrumadora diferencia entre la positiva, que alcanzó los 254.387 votos contra 272 por la negativa. Para la gobernación triunfó la fórmula Francisco Gabrielli – Félix Aguinaga del Partido Demócrata quienes se impusieron con alrededor del 26,29% de los votos emitidos. Siguieron los partidos UCR del Pueblo con cerca del 21,91%; la UCR Intransigente con el 14,75%; y el partido Tres Banderas, de clara filiación peronista²⁸, con el 13,29% (Mellado, 2010). El 1º de mayo de 1961, Francisco Gabrielli asume la gobernación de Mendoza.

El nuevo Gobernador convoca a elecciones de constituyentes para el 18 de marzo de 1962 junto con las elecciones a Diputados Nacionales y Provinciales. Estos comicios se celebran y en los grandes centros urbanos gana el peronismo a través de nuevos partidos creados a tal fin, lo que desencadena un levantamiento militar al mando del Cnel. Poggi quien encarcela a Frondizi en la Isla Martín García. Asume la presidencia, a través de una maniobra constitucional, el Presidente Provisional del Senado, José María Guido quien, reconocido y mandado por las Fuerzas Armadas, desconoce los resultados electorales en aquellos lugares donde se había impuesto el peronismo e interviene todas aquellas Provincias.

En Mendoza, el Partido Demócrata volvió a reiterar su primacía electoral frente a un peronismo que si bien se presentó a elecciones, lo hizo dividido. El PD obtuvo el 24,44% del total de sufragios, seguido por el partido Tres Banderas con el 20,27% y por el Partido Blanco (de extracción Peronista) con el 19% del total; siguieron la UCR del Pueblo y la UCR Intransigente(Mellado, 2010). Estos resultados nunca se reflejan en la conformación de la Convención Constituyente ya que el Gobierno de Guido canceló el efecto de las elecciones e intervino la Provincia nombrando al Brigadier Conrado Armanini al frente de la Provincia. Se sucedieron en el cargo desde abril de 1962 a octubre de 1963, seis interventores militares en la Provincia.

²⁸ Este último formaba parte de una nueva estrategia del peronismo proscripto de conformar estructuras electorales en todas las secciones electorales de la Argentina para poder presentarse a elecciones y burlar la prohibición impuesta. Véase: Mellado, Virginia. “La experiencia concurrentista. Apuntes sobre la configuración del neoperonismo en Mendoza, 1960-1966” [en línea], Dossier: Los partidos políticos en Argentina. Un archipiélago de entramados con fuerte arraigo territorial., en historiapolitica.com. Disponible en http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ppterritoriales_mellado.pdf [último acceso 27/10/14]

La vuelta a la restringida democracia sucedió en el año 1963, donde Arturo Illia y Carlos Perette de la UCR del Pueblo, asumen los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Nación. En la Provincia se realizan comicios donde se impone la fórmula del Partido Demócrata encabezada nuevamente por Francisco Gabrielli y Felix Aguinaga quienes obtienen el 26,81%; seguido por la UCR del Pueblo con el 19,36%, el Partido Tres Banderas con el 18,57%, el Partido Blanco que obtiene un 16,96%, y finalmente el Partido Socialista Argentino con el 5,19%, la Unión del Pueblo Argentino con 3,86% y la UCR Intransigente con el 2,86% (Mellado, 2010).

EL Gobernador Gabrielli asume por segunda vez la gobernación el 12 de octubre de 1963 y el año siguiente llama nuevamente a elecciones de constituyentes invocando la Ley N°2732 del año 1962 presentada por Llaver. En este sentido podemos observar que el Partido Demócrata hace uso de la estrategia previamente utilizada en ocasiones anteriores como por ejemplo durante la gobernación del peronista F. Picallo y denostada por los mismos demócratas. Si bien la situación es idéntica, el argumento esbozado radica en que la Convención nunca logró reunirse luego de elegidos los convencionales por lo que el plazo de un año previsto en el artículo 222 de la Carta Provincial nunca se activó. El Gobernador a través del decreto N° 4215 del año 1964 argumenta que,

La convención para la reforma señalada, no pudo constituirse con los ciudadanos electos en el comicio del 18 de marzo de 1962 por anulación del acto eleccionario [...] debiendo destacar que esa anulación no enerva los efectos de la Ley N°2732 y su ratificación popular, ya que no existe término constitucional para la convocatoria a convencionales con el fin expuesto.
(Egües C. A., 2008, pág. 242)

El mismo decreto se propone ratificar a través del mecanismo de enmienda de un solo artículo la modificación propuesta al artículo 202 inciso 8, que pretendía establecer el porcentaje de rentas de las intendencias destinadas a pagar el salario de los empleados municipales siendo este fijado por la legislatura por el voto de los dos tercios de cada cámara.

Las elecciones de convencionales deja como resultado la siguiente composición de la Constituyente: 21 convencionales para el Partido Demócrata, 19 para el Movimiento

Popular Mendocino²⁹, 17 para la UCR del Pueblo, 6 para el Partido Justicialista con el fin de reformar los artículos 57, 70, 78, 114, 143, 197 y 202 inc. 7

La previa a la discusión formal de la Convención, algunos dirigentes del Partido Demócrata junto con algunos de la UCR del Pueblo comienzan a debatir la posibilidad de reformar el artículo 120 de la Constitución Provincial con el fin de establecer la elección indirecta de Gobernador y Vice a través de un Colegio Electoral. Sin embargo, la ley promulgada de necesidad de reforma parcial no incluía dicha posibilidad entre los artículos reformables, por lo que el debate se centra en la soberanía de la Convención, vale decir de la potestad de reformar todo aquello que ella crea conveniente, arrogándose el papel de representantes del poder soberano popular. Es importante poner en evidencia asimismo, que a luz de los resultados electorales de la elección a constituyentes, se pone en evidencia que el peronismo con su estrategia electoral conjunta podía resurgir como candidato a dirigir la Provincia.

En cuanto a los argumentos teóricos se evidenciaban grietas dentro de los demócratas y radicales. Parte de sus dirigentes sostenían que la convención, al ser fruto de un referéndum popular, contaba con la suficiente potestad para modificar lo que a ella le pareciera necesario. Parte de este pensamiento lo podemos encontrar en las declaraciones vertidas por Petra Sierralta (UCR del Pueblo) durante la Convención,

[...] La convención Constituyente Provincial está limitada por la Constitución Nacional, pero por sobre la Constitución [Provincial] y ella es la que debe decidir en definitiva, sobre el contenido de la reforma(Egües C. A., 2008, pág. 253).

[...] Pero una vez instalada esta [la convención], debe adquirir, jurídica y lógicamente, plena potestas para actuar por sobre la Constitución, con las limitaciones indicadas.(Egües C. A., 2008, pág. 253)

Asimismo el ex Gobernador, Adolfo Vicchi (Partido Demócrata) opina sobre el papel del pueblo en el referéndum realizado,

[...] El referéndum no es sobre un punto de reforma, sino a favor o en contra de la convocatoria. (Egües C. A., 2008, pág. 253)

²⁹ Frente entre el Partido Tres Banderas y el Partido Blanco

Esta posición sostenía la absoluta soberanía de la Convención, vale decir, la potestad y la competencia de decidir qué aspecto de la Carta Magna reformar. Ahora bien, esta discusión renueva un viejo debate que ya había ocurrido en la Convención Constituyente previa a la sanción de la Constitución de 1910, en donde la convención se autoproclama con la potestad soberana de poder reformar aspectos que no hayan sido fijados en la ley de necesidad de reforma. En esa ocasión los convencionales, en su gran parte civitistas, entendieron que los puntos fijados por la ley anterior poseían un carácter obligatorio en su reforma pero al mismo tiempo no exclusivo sobre otros aspectos que la convención pudiese o quisiese reformar.

Previo al comienzo de la Convención, en los congresos partidarios de los demócratas y radicales, la cuestión acerca de la reforma del artículo 120 genera profundas divisiones dentro de su estructura partidaria. Importantes referentes de los partidos como el ex Gobernador Corominas Segura perteneciente al PD o Santiago Felipe Llaver –quien había presentado en la Legislatura el proyecto de ley de reforma- hacen pública su desaprobación y oposición a la reforma del artículo 120 a través de declaraciones públicas y solicitadas en los periódicos de la época. Sin embargo durante sus congresos partidarios la postura por la soberanía absoluta de la convención prevalece.

Sin embargo la discusión no respondía a un debate puramente teórico, al igual que hemos descripto en las discusiones de 1908, sino que estaban marcados por intereses políticos que se referenciaban al acceso o exclusión de ciertos actores en referencia al campo y a ciertos cargos de autoridad. Tal como expresaba Carlos Aguinaga, hombre del Partido Demócrata,

[...] Si hay miles de razones jurídicas que nos impiden adoptar esta resolución, hay un sólo motivo que rechaza toda otra alternativa: no volver a regímenes tiránicos. De regresar esa fuerza, reformará las estructuras económicas y destruirá las fuerzas vitales del país. (Alvarez, 2004, págs. 136-137)

El peronismo a través de su junta coordinadora nacional, se había dado la estrategia de generar estructuras electorales que le permitiesen acceder a dichas disputas³⁰. La elección de 1963 para Gobernador había demostrado que el peronismo, habiendo

³⁰ El presidente Illia durante su mandato permite que estos partidos participen de elecciones sin levantar la proscripción al mismo Perón de participar en ellas.

superado sus divisiones tácticas acerca de la abstención o participación en elecciones, seguía sosteniendo un ancho caudal de votos que le permitían seguir siendo un actor político importante a nivel Nacional y Provincial.

La reforma del artículo 120 respondía a una visión estratégica-táctica de radicales y demócratas para impedir nuevamente el acceso a cargos de autoridad al peronismo, tal como podemos ver en las declaraciones de Videla Zapata, convencional demócrata, que se oponía a la misma,

Parecerá quizás un poco extraño que en esta Convención haga uso de la palabra para sentar mi discrepancia con la opinión del propio bloque demócrata, discrepancia que es parcial, por supuesto, y que se refiere a una cuestión de interpretación constitucional y legal que ha hecho en nombre del bloque el Dr. Vicchi.[...] Venimos a esta convención a hacer oír nuestra voz porque queremos tener la satisfacción de poder decir que estamos tranquilos con nuestra conciencia, de haber hecho hasta el final todo lo que podíamos hacer para que no se violase –a nuestro entender- la Constitución y no se ejecutase un pacto de dirigentes, no de partidos políticos, que consideramos contrario y contraproducente para la democracia y para ambas fuerzas políticas democráticas; que es necesario que comprendan de una vez por todas que con esto lo único que se va a hacer es favorecer al adversario, al peronismo.(Egües C. A., 2008, págs. 249-250)

Se ven reflejadas en las diferentes posiciones expresadas durante la convención las diferentes perspectivas que se hallaban dentro de los partidos de la legalidad (UCRP, PD) acerca de cuál era la manera más eficiente obstaculizar institucionalmente el acceso del peronismo a cargos de gobernación.

Con la aplicación de un colegio electoral, el caudal de votos directos se vería mellado por las decisiones en última instancia de electores, quienes podrían realizar alianzas para seguir gobernando la Provincia.

Durante la Convención, el tono de la discusión fue acalorado y las discrepancias dentro del PD y de la UCRP intentaron ser resueltas con las renunciaciones de los convencionales que se oponían al cambio del artículo 120. Así fue que se presentaron varias renunciaciones a la Convención que daban la razón a la posición del peronismo acerca de la

improcedencia de la reforma de dicho artículo. Luego el peronismo trataría de declarar nulas dichas dimisiones, intentado acrecentar el número de convencionales que sostenían su posición.

Las discrepancias se resolvieron a través de la aceptación de las renunciaciones de los convencionales -3 por la UCRP y 7 por el PD-, esta baja implicó que la Convención quedase sin el quórum legal para sesionar, por lo cual se decidió que entraran 4 suplentes para suplir a los renunciados y así obtener la mayoría para sesionar. De esta forma se aprobó la resolución que establecía la absoluta potestad de la Convención para reformar los aspectos que ella considerara necesario –entre ellos el artículo 120-, tras lo cual el peronismo a través de su presidente de bloque, Corvalán Nanclares, se retiró definitivamente de la Convención.

Frente a esto las reformas del *contubernio radical – demócrata* (Alvarez, 2004, pág. 136), quedan sin obstáculo para su aprobación por unanimidad. Algunos de los aspectos principales de la reforma son los siguientes:

- Duración de los mandatos: se establece cuatro años para todos los cargos electivos, es decir, Gobernador, Vice, Senadores y Diputados Provinciales, Intendentes y Concejales.
- Renovación por mitades cada dos años de los cuerpos deliberativos
- Elección indirecta de los cargos ejecutivos, es decir, Gobernador, Vice Gobernador e Intendentes
- Se establecen en las disposiciones transitorias:
 - Dividir el territorio Provincial en cuatro secciones electorales, las cuales podrán ser modificadas en su composición y número por ley ordinaria a partir de abril de 1971
- Se modifica en número la composición de la Suprema Corte de Justicia, siendo siete sus miembros como mínimo.

A pesar de estas reformas, el campo político Nacional y Provincial no encontraba estabilidad suficiente para garantizar las instituciones constitucionales de la Provincia. En 1966 un nuevo golpe de Estado pone en jaque la restringida democracia e interviene las Provincias. Las elecciones de 1973 se rigieron por la ley nacional; bajo la intervención del militar Ramón Genaro Díaz Bessone, se llama a elecciones donde la

formulas del Frente Justicialista para la Liberación se impone en segunda vuelta al Partido Demócrata por más del 70% de los votos. A pesar de ello la inestabilidad política tanto a nivel nacional como Provincial decantan en el golpe de Estado de 1976, que suspendió la vigencia de la Constitución nacional y Provincial.

3.4. La vuelta a la democracia y las enmiendas constitucionales

Luego de 8 años de terrorismo de Estado, la junta militar asume su decadencia y ya con cierta presión popular llama a elecciones nuevamente para el 30 de octubre de 1983. Es el golpe militar, el que cambiará la configuración del campo político a través de prácticas de tortura, exterminio y prohibición política que afecto de lleno a las bases populares del peronismo mayoritario.

El escenario político mendocino desde la vuelta de la democracia se baso en una fuerte alternancia entre gobiernos peronistas, con cinco mandatos, y gobiernos radicales, con sólo tres. Esta configuración se basa en un fuerte punto de estabilidad bipartadista que gobierna la escena Provincial. La relevancia de estos partidos significa un desplazamiento del antiguo Partido Demócrata, ligado fuertemente a las intervenciones federales durante los gobiernos de facto y a un factor de democratización de las estructuras partidarias que permiten el acceso a la renovación de los mismos.

En las elecciones de 1983 triunfa el radicalismo, imponiéndose la formula Alfonsín – Martínez en la Nación y Santiago Felipe Llaver y José Genoud en Mendoza. Estas elecciones fueron realizadas a través de colegio electoral tal como indicaba las Constituciones respectivas.

Una vez que asume Felipe Llaver, sanciona la Ley N°5047 de septiembre de 1985 donde, tal como había sostenido en 1965, pretende volver a establecer la elección directa de Gobernador y Vice Gobernador tal como establecía la Carta de 1916. El referéndum se realiza el 3 de noviembre de 1985 dando como resultado la aprobación de la enmienda con un total del más del 64% del total de los empadronados (Egües C. A., 2008, pág. 261).

Si bien el artículo 120 establece la elección directa para los cargos ejecutivos Provinciales, quedaron restos de la reforma anterior de 1965. Los artículos que van desde el 121 al 127 hacen referencia al funcionamiento del Colegio Electoral para las

elecciones indirectas. Estos quedan en una especie de nebulosa, en donde su aplicación es nula pero continúan teniendo rango constitucional y graves efectos jurídicos.

Durante la gobernación del justicialista José Octavio Bordón, en 1989, la Legislatura Provincial sanciona la Ley N°5499 para la enmienda del artículo 198, referida a la elección de los cargos ejecutivos municipales. A través del procedimiento de enmienda de un sólo artículo, el pueblo mendocino, en el año 1990, refrenda dicho cambio y la elección de intendentes vuelve a ser directa. En esa oportunidad también se refrenda el artículo 1° de la Constitución Provincial que al ser aceptado queda de la siguiente forma:

La Provincia de Mendoza es parte integrante e inseparable de la Nación Argentina y la Constitución Nacional es su Ley Suprema. Su autonomía es de la esencia de su gobierno y lo organiza bajo la forma republicana representativa, manteniendo en su integridad todos los poderes no conferidos por la Constitución Federal al Gobierno de la Nación.

Sus yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, como así también toda otra fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa, situada en subsuelo y suelo, pertenecen al patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado Provincial. Su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras. La Provincia podrá acordar con otras y con el Gobierno Nacional sistemas regionales o federales de explotación (Ley N°5557, publicada BO por única vez 28/09/90)

En el plebiscito realizado el 8 de septiembre de 1991 existían 861.392 empadronados de los cuales emitieron su voto 729.914 personas. El artículo 1° obtuvo 671.478 votos a favor y 5.017 votos en contra. El artículo 128° acerca de la elección directa de Intendentes alcanzó los 668.135 votos a favor y 5.003 votos en contra. Ambos resultados garantizaron un porcentaje suficiente para ser aprobados tanto desde el punto de vista de los empadronados como de los sufragantes.

En septiembre de 1997, durante la gobernación de Arturo Lafalla se sanciona la Ley N°6524 que a través del mecanismo de enmienda establece la incorporación, en el artículo 150° de la Carta Provincial, la institución del Consejo de la Magistratura. Este proyecto, presentado por la oposición radical en la legislatura, pretendía darle rango

constitucional al Consejo de la Magistratura quien, conformado por representantes de los tres poderes y del Colegio de Abogados y Procuradores de la Provincia, tiene a su cargo

[...]proponer al poder ejecutivo, en ternas vinculantes, el nombramiento de Jueces y representantes del Ministerio Público, con excepción de los miembros de la suprema corte de justicia y su Procurador General[...](Mendoza H. L., 1997)³¹

Esta reforma pretendió darle un marco de estabilidad a la elección de magistrados de instancias inferiores garantizando la participación de un amplio abanico de representantes de los poderes estatales con el objetivo de legitimar a través de esta participación dicha elección. El artículo fue aprobado por el 70% del total del padrón y quedó así incorporado a la Constitución Provincial.

La última reforma a la Constitución Provincial fue efectuada en el mes de octubre de 2005, en donde a partir de una iniciativa del radicalismo³², se sanciona la Ley N°7405 que a través del mecanismo de enmienda propone reformar el artículo 151° para establecer la retribución de los magistrados y funcionarios del poder judicial a través de una ley ordinaria que fijara su remuneración.

En medio de un acalorado debate entre los representantes del oficialismo y los miembros del Poder Judicial, encabezados por el juez de la Suprema Corte, Nanclares, el referéndum aprobó con una amplia mayoría la modificación al artículo 151°. La base de la polémica era la no indexación de los sueldos de los magistrados y la fijación por ley de los salarios, quitándole de esta manera la potestad para fijarlos ellos mismos.

Durante el periodo democrático vigente, las reformas introducidas a la constitución sólo han sido posibles a través del mecanismo de enmienda de un solo artículo. Existieron varias leyes y proyectos para declarar la necesidad de reforma parcial o total que nunca pudieron ser llevados a cabo. Estas las explicaremos en el capítulo siguiente, centrándonos en los intentos de 1987 y 2000, los cuales entendemos que son los más relevantes.

³¹ Publicada en BO 30/12/1997

³² El gobierno radical se extiende desde 1999 hasta 2007, ocupando el Ejecutivo Provincial.

CAPITULO III

1. Las formas jurídicas-formales de la reforma

El proceso de reforma de la Constitución de la Provincia de Mendoza se encuentra descrito en la sección X de la Carta Magna. La misma, en sus artículos 219, 220, 221, 222, 223, 224 y 225, explica los diferentes alcances posibles de una reforma constitucional.

En primer lugar el artículo 219° establece que la misma podrá ser reformada en cualquier tiempo y en dos dimensiones posibles: total o parcialmente. Estas modificaciones deberán ser introducidas de la forma en que la misma lo determine.

El mecanismo exige que preceda a la reforma la sanción de una ley especial, la cual requiere para su aprobación los dos tercios de los miembros de cada Cámara (Diputados y Senadores Provinciales) para asegurar la legitimidad y representatividad de la voluntad de reforma. Esta ley de necesidad de reforma establece en su articulado su voluntad acerca del objeto de la reforma, es decir, si está será parcial o total. En el primer caso el órgano encargado de reformar la Constitución se verá supeditado a la materia que se haya determinado explícitamente por la ley especial. En caso de una reforma total, el órgano encargado de la reforma tiene absoluta discrecionalidad acerca de la materia reformable, con el límite impuesto por la Constitución Nacional y los principios y garantías que ella establece.

Esta ley puede surgir por iniciativa del Poder Ejecutivo Provincial, quien remitirá a la Cámara Baja (Diputados) el proyecto de necesidad de reforma, estableciendo en el mismo sus fundamentos y alcances. También podrá surgir por iniciativa de cualquiera de las dos Cámaras del Poder Legislativo, donde se procederá a su tratamiento en las respectivas Comisiones de Legislación y Asuntos Constitucionales y algunas restantes que sean pertinentes, para luego ser tratado en el recinto. Como mencionamos previamente, para la aprobación de la misma será necesario contar con dos tercios de los votos afirmativos de los miembros de cada Cámara, una vez sancionada el Poder Ejecutivo no podrá vetarla.

Una vez sancionada la ley de necesidad de reforma, la misma

[...] se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados, se vote en todas las secciones electorales en pro o en contra de la convocatoria de una Convención Constituyente. (Constitución Provincial, art. 221)

2. Reforma total o parcial de la Constitución Provincial

En su artículo 221º, la Constitución, fija la posibilidad de *reforma total o parcial* de la Carta Magna. La misma debe seguir el procedimiento establecido acerca de la sanción de una ley de necesidad de reforma, la cual debe ser sometida a referéndum y en caso de ser aprobada por *la mayoría de los electores de la Provincia* el Poder Ejecutivo convocará a una Convención Constituyente, órgano especial encargado de reformar la Constitución. Los miembros de la misma serán elegidos de la misma manera que los Diputados y su número de miembros será el mismo de cuantos componen la Legislatura Provincial.

El Artículo 225 establece los requisitos necesarios para ser elegido Convencional Constituyente,

Para ser convencional se requieren las mismas calidades que para ser diputado a la Legislatura, no pudiendo ser electo el Gobernador de la Provincia.

No podrán ser convencionales más de 10 ciudadanos naturalizados, y en caso de ser electo mayor número, se eliminarán por sorteo que deberá efectuar la Junta Electoral.

Los convencionales gozarán de las mismas inmunidades que los miembros de la Legislatura. (Constitución Provincial, Art. 225)

Son requisitos para ser electo Diputado los establecidos en el Artículo 72 de la Sección III Capítulo II de la Constitución Provincial,

Para ser electo diputado se requiere: ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco años de obtenida; ser mayor de edad; tener dos años de residencia en la Provincia, los que no hubiesen nacido en ella. (Constitución Provincial, Art. 72).

Asimismo la Constitución en su Inciso I de sus Disposiciones transitorias divide a la Provincia en cuatro secciones electorales:

- Primera Sección: Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle

- Segunda Sección: San Martín Maipú, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz
- Tercera Sección: Godoy Cruz, Lujan, Tunuyán, San Carlos y Tupungato
- Cuarta Sección: San Rafael, General Alvear y Malargüe

La elección de Convencionales se realizará en base a estas secciones electorales que incluyen la totalidad de Departamentos de la Provincia. Una vez realizado el escrutinio, la Junta Electoral de la Provincia procesará los resultados dando a conocer a los Convencionales electos. Los mismos se reunirán en Convención Constituyente a los diez días de comunicados los resultados. La Convención tendrá el plazo de un año para llenar su cometido. (Constitución Provincial, Artículo 222°).

Se pueden distinguir dos formas de la reforma de la Constitución según el Artículo 219° de la misma.

En primer término, la *reforma total* de la Constitución. En este caso los electores de la Provincia de Mendoza depositan en los Convencionales la potestad de revisar a la Carta Provincial en su totalidad, no existiendo más limite que los impuestos por la Constitución Nacional y los derechos y garantías que esta consagra. Un ejemplo histórico de la reforma total de la Constitución, es el proceso iniciado en 1943 que tuvo como resultado la Constitución Provincial de 1949.³³

En segundo lugar, el artículo 219, habilita la posibilidad de una *reforma parcial*. El texto constitucional no establece diferencias explícitas entre total o parcial. A la luz de la historia constitucional de la Provincia, podemos caracterizar a las reformas parciales en dos clases:

- Aquellas que mediante la Ley de necesidad de reforma establecen qué artículos se encuentran habilitados para ser modificados por la Convención. Cabe destacar, que en estos casos³⁴, la Convención ha interpretado que al ser un poder extraordinario con una función específica y singular no debe sólo atenerse a los

³³ También se puede mencionar la reforma de 1900, la cual a pesar de haber sido guiada por los principios de la Constitución de 1895, poseía los mismos mecanismos para habilitar la reforma.

³⁴ Existen dos casos paradigmáticos en este tema: las reformas de 1910 y de 1965. En sentido estricto mencionaremos la reforma 1965 ya que la de 1910 no poseía los mismos mecanismos para su realización.

puntos explicitados en la ley de reforma que ha sido sancionada por poderes ordinarios. Es así que la Convención se ha atribuido en estos casos la potestad soberana del poder constituyente derivado, entendiendo que el referéndum es sólo la ratificación popular a la voluntad reformista, y que cabe al órgano especialmente convocado para ello determinar cuál es la materia reformable. Es el caso de la reforma de 1965, donde una ley establecía determinados artículos a ser reformados, pero sin embargo la Convención, bajo esta premisa, se arrojó la potestad de revisar toda la Constitución sin perjuicio de lo establecido en la ley.

- Cabe la posibilidad de que la reforma verse sobre un sólo artículo. El artículo 223 establece la necesidad de *enmienda o reforma de un sólo artículo*, en este caso, deberá ser sancionada por las dos terceras partes de cada Cámara. La ley de necesidad de reforma deberá contener el artículo reformado, el cual se someterá a consideración vinculante por parte del *pueblo* de la Provincia, quien votara en pro o en contra de dicha reforma en las siguientes elecciones de Diputados. Habiendo sido aprobado por la mayoría de los *electores*, la modificación será promulgada por el Poder Ejecutivo e incorporada al texto constitucional. Entendemos que la enmienda posee un carácter de reforma parcial especial, ya que no necesita de llamado a Convención. En este caso, la Constitución establece en su artículo 224

Las reformas de la Constitución, a que se refiere el artículo anterior, no podrá votarse por la Legislatura, sino con un intervalo de un año por lo menos (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículo 224)

3. Los fundamentos jurídicos de la reforma

Existen puntuales fundamentos jurídicos que dan razón a los mecanismos formalmente detallados en la Constitución al respecto de la reforma.

Es necesario exponer estas categorías ya que toda letra del texto constitucional es sometida permanentemente a interpretaciones jurídicas que dan lugar a controversias. Es importante en tal caso, detallar algunos principios “jurídicos” que dan sustento al procedimiento de reforma, para luego adentrarnos en las dinámicas dentro del campo político.

Para ello, debemos detallar que “lo jurídico” está sujeto al ámbito de lo lógico formal y se trata de la proclamación explícita y normada de un comportamiento debido. En este caso desde el punto de vista jurídico-formal, en su versión más racional-normativa, la Constitución es un conjunto de normas integradas entre sí que ordenan las funciones del Poder del Estado, sus órganos y competencias y la interrelación entre ellos y que parte del principio de que esta puede ser establecida racionalmente y con un grado perdurabilidad previsible. Las “reformas” que se realicen en sentido a la Constitución, deben deducirse de los principios volcados en ella.

Podemos decir que la “reforma” tendrá, sólo en sentido jurídico, ciertos límites. Ellos podrán ser,

- *Procesales: conjunto de reglas que establecen el procedimiento de actuación del Poder Constituyente; tramite para la reforma o plazos de prohibición para reformar; siempre son expresos.*
- *Sustantivos: Conjunto de directivas que aspiran a orientar la labor del poder constituyente que, a su vez pueden ser:*
 - *Expresos: Clausulas pétreas o inmodificables [...]; o directivas dirigidas al constituyente por quien lo convoca [...]*
 - *Tácitas: Contenidos pétreos que surgen del espíritu intangible emanado de la tradición [...]*
- *Pactos pre-constituyentes: Son ordenaciones [...] dirigidas a constituir el poder constituyente, sus determinaciones no lo limitan, pues son producidas por él mismo autónomamente [...]*
- *Tratados Internacionales: Son ordenaciones que no limitan el poder constituyente pues han emanado en forma autónoma del mismo [...]*(Quiroga Lavié, 2001, págs. 44-45)

La Constitución de la Provincia de Mendoza puede caracterizarse, siguiendo los preceptos de la teoría constitucional, como una constitución de tipo rígida, ya que la misma sólo puede ser reformada a través de un procedimiento diferente al establecido para las normas legales emanadas de los poderes ordinarios.

Es por ello, que para su reforma, la misma exige en la Sección Décima tres aspectos fundamentalmente necesarios para dicho acto: una ley de necesidad de reforma votada por las dos terceras partes de cada Cámara de representantes legislativos; el llamado a una convención constituyente que se conforme como un órgano especial no ordinario para reformarla y el referéndum por parte del *pueblo* de la Provincia.

Con respecto a este último punto, la Constitución Provincial en su artículo 4 de su Sección Primera, “Declaraciones, Derechos y Garantías”, establece que,

La soberanía reside esencialmente en el pueblo, del cual emanan todos los poderes (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículo 4).

Esto implica, que el ejercicio de la soberanía constituyente debe estar refrendada por los ciudadanos de la Provincia, aún en el caso de *enmienda o reforma de un solo artículo*. Hay que tener en cuenta que el ejercicio de revisión del texto constitucional no puede ser oficiado por todos los habitantes de la Provincia, puesto que

El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades establecidas con arreglo a esta Constitución (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículo 9)

Dentro de los límites procesales podemos encuadrar el plazo de un año para que la Convención realice su cometido (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículo 222), la forma de elección y los requisitos para los Convencionales (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículos 221, 225), el número de los mismos, etc.

Teniendo en cuenta los mecanismos descritos analizaremos dos casos emblemáticos que determinaron la imposibilidad material de reformar a partir de una Convención la Constitución mendocina en las últimas tres décadas de democracia.

4. Caso: Ley de reforma N°5197/87 (Decreto N°169/89)

En el año 1987, el entonces Gobernador, Felipe Santiago Llaver, envió a la Legislatura Provincial un proyecto de reforma total de la Constitución. El mismo fue sancionado a través de la Ley N°5197 del 21 de abril del mismo año (Ley N° 5197, publicada por única vez en BO 21/05/1987), por el quórum necesario de cada Cámara. En septiembre de ese mismo año, en las elecciones a Gobernador, los Mendocinos sufragaron en pro o

en contra del llamado a Convención. El padrón estaba conformado por aproximadamente 833.840 votantes habilitados, de los cuales sufragaron el 87% del padrón total. Por la afirmativa se expresaron 397.702 votantes que representaron el 55% del total de votantes efectivos y sólo un 48% del total de los empadronados; por el NO hubo 117.054 votos, que significaron un 16% de los votos emitidos y un 14% del total de empadronados;

Figura III.1

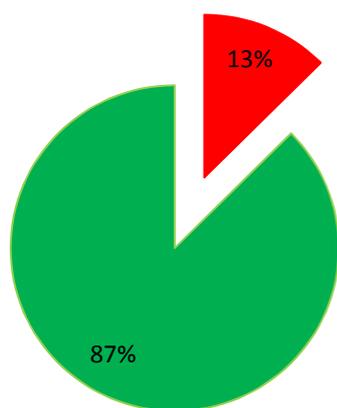
	Porcentaje sobre Total del Padrón	Porcentaje sobre total de votos emitidos
Votantes Efectivos	87%	100%
Votos a favor	48%	55%
Votos en contra	14%	16%
Votos positivos	62%	71%
Votos En Blanco /nulos	25%	29%
Votos no emitidos	23%	

*fuente: elaboración propia

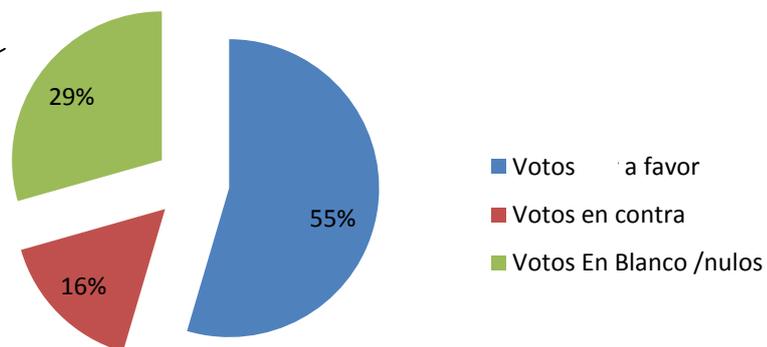
Figura III.2

Empadronados

■ Votos emitidos ■ Votos no emitidos



Resultados Referendum



*Fuente: elaboración propia

Realizado el referéndum, el Gobernador Octavio Bordón, a través del Decreto N°169 de 1989 (Decreto N°169/89, publicado por única vez en B.O. el 13/02/1989) dispuso llamar a elecciones de Convencionales tal como lo indica el texto constitucional. Frente a esto, el Partido Demócrata³⁵, nucleado en un frente llamado la Unión Centro Democrático, interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia sobre dicho decreto, alegando que los votos por la afirmativa no constituían la mitad de los *electores* de la Provincia. Este amparo sostenía que la base de cómputos de los sufragios es el total de empadronados y no los votantes efectivos, reavivando una vez más el antiguo debate sobre la interpretación de la voluntad popular.

El recurso fue aceptado por la Suprema Corte, quien falló en mayo de 1989 dándole la razón a quienes interpusieron la acción (UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA –ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1989) y declarando la nulidad del decreto. La Corte interpretó que la palabra *electores* (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículo 221) hace referencia al total de empadronados, por lo cual los votos afirmativos no superan *la mayoría de los electores de la Provincia* (Constitución de la Provincia de Mendoza, Artículo 221).

Este debate no es ajeno a la historia constitucional de Mendoza. El primer antecedente lo encontramos en el año 1899 durante la Gobernación de Jácinto Álvarez. La Constitución de 1895 exigía para aprobar la reforma el voto afirmativo de la mayoría del pueblo; a pesar de que el voto afirmativo no superaba el 22%³⁶ de los empadronados, la reforma tuvo lugar.

En 1939, en ocasión de enmienda constitucional sobre el Artículo 199 inciso 5º, los votos afirmativos no llegaron a ser un 42,5% de los empadronados³⁷. El Gobernador demócrata, Corominas Segura, promulga la enmienda a través de un decreto donde entiende que,

³⁵ Expte. 46698-(UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA –ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1989), interpuesta por Ariosto Falaschi y Rubén Pérez Diez.

³⁶ Vease Capítulo 2

³⁷ Vease Capítulo 2

La soberanía se manifiesta por el voto del pueblo, la abstención es un vicio [...] que no puede tomarse como manifestación de voluntad. (Decreto 269-G, publicado por única vez en B.O. 30/04/40)

En 1942, la ley de necesidad de reforma N° 1486, busca saldar esta polémica, estableciendo en su articulado que si la mayoría de los *votantes* votarán afirmativamente, el Poder Ejecutivo convocará a elección de Convencionales. En esta misma oportunidad, los votos afirmativos constituyeron cerca de un 38% del total de inscriptos³⁸.

Cabe destacar que el fallo de la Suprema Corte es la única interpretación del órgano de justicia acerca de la validación popular para posibilitar una reforma. En los restantes casos, el mecanismo utilizado fue similar, como así también la interpretación del texto constitucional por parte de los actores políticos.

El fallo sostenía que el Decreto 169/89 vulneraba lo dispuesto en el artículo 221 de la Constitución, ya que el cómputo de la *mayoría* debía efectuarse sobre el total de electores empadronados, pues ante la duda generada por la imprecisión del término *electores* debía adoptarse un criterio interpretativo estricto. Esto se debe a que la Constitución de la Provincia es de carácter rígido, ya que para su reforma es necesario un procedimiento diferente al de las leyes ordinarias, lo que significa que la misma ha optado por mecanismos dificultosos para la reforma. Desde el punto de vista de la legitimidad de la participación política, la Suprema Corte, entendió que prima un principio fundamental de participación que puede verse en otros artículos que involucran la activa participación del ciudadano, como por ejemplo el artículo 200 (elección directa de Gobernador y Vice), los artículos 21, 60 (acusación de faltas y delitos electorales), 109 (juicio político), 163 (Jury de enjuiciamiento) y 213 (Jury de enjuiciamiento). En base a tal interpretación, la norma exige no sólo la participación efectiva sino también positiva³⁹ del electorado. La SCJP interpreta de esta manera que el silencio o voto no emitido es deducible como respuesta negativa. En sentido gramatical, la SCJP entiende que el concepto *electores* es utilizado, en la Carta Magna y en la Ley Electoral, principalmente en el sentido de empadronados. Por otro lado, frente a los

³⁸ Vease Capítulo 2

³⁹ Electoralmente hablamos de voto positivo como “voto válidamente emitido” integrando tanto votos a favor y en contra y excluyendo votos blancos y nulos.

planteos del Ejecutivo, la SCJP a través de su jueza preopinante, Aída Kemelmajer de Carlucci, expresó que

[...] nada hay de injusto en la exigencia de mayoría sobre el total de empadronados, pues la finalidad del sistema no es premiar a los que no asisten sino impulsar a los partidos políticos y a las autoridades constituidas a generar corrientes de opinión [...] (UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA –ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1989)

Finalmente la SCJP, interpretó que la abstención de electores y los votos en blanco, superior a un 40%, implicó un incumplimiento por parte de los poderes constituidos de informar correctamente a la ciudadanía sobre la materia a reformar, en este sentido sostuvo que,

[...] no existe verdadera expresión de la soberanía popular cuando menos de la mitad del padrón se pronuncia a favor de la necesidad de reforma [...]. La reforma podría ser decidida por un número insignificante de personas, en contradicción con el principio democrático que se asienta en la soberanía del pueblo [...] (UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA –ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1989)

Dejando así un fallo que sienta un precedente fundamental para los posteriores intentos de reforma.

El Estado de Mendoza, a través de su Fiscal de Estado en el año 1989, Efraín Quevedo, y el Asesor de Gobierno, Cesar Mosso Giannini, interpusieron un recurso extraordinario frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que a pesar del voto favorable del Dr. Enrique S. Petracchi, fue desestimado porque,

[...] la decisión en recurso cuenta con fundamentos suficiente de hecho y de derecho local y, como tal, aparece como una interpretación razonada de las normas Provinciales que, al margen de su acierto o error, basta para sustentarla y descarta la viabilidad de la tacha de arbitrariedad articulada. (Unión del Centro Democrático y otro c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza, 1989).

El fallo de la SCJP da por finalizado todo tipo de debate al respecto de las posibilidades de reforma, convirtiendo al artículo 221 en un límite pétreo a la modificación de la Constitución Provincial. A pesar de que los fallos emitidos por la SCJP versan sobre un caso particular, el mismo sienta precedentes de manera jurisprudencial en el ámbito jurídico. A nivel político, el mismo es un cerrojo a una posible modificación de la Carta Provincial, tema que analizaremos en el capítulo siguiente.

5. Caso: Ley de reforma N° 6896 de 2001

En el año 2000, el entonces Gobernador por el radicalismo, Roberto Iglesias, presenta a la legislatura un proyecto de ley de necesidad de reforma parcial estableciendo los alcances de la misma en su texto. La Ley N° 6896 fue aprobada el 25 de abril de 2001 (Mendoza H. L., 2001) proponía los siguientes puntos como materia modificable:

- En la Sección I – Declaraciones, Derechos y Garantías
 - Disposiciones acerca del dominio de los recursos naturales y protección del medio ambiente
 - Incorporar Habeas Data y reformular Habeas Corpus y Amparo
 - Incorporar sistemas de democracia semi directa
 - Incorporar el reconocimiento de intereses difusos y colectivos
 - Protección de consumidores y usuarios
 - Reconocer constitucionalmente el régimen de partidos políticos
- Sección II – Régimen electoral
 - Incorporar la representación de todos los departamentos de la Provincia asegurando la participación de las minorías
 - Modificar el régimen electoral y los requisitos para acceder a los cargos públicos electivos
- Sección III – Poder Legislativo
 - Modificar el periodo ordinario de sesiones
 - Incluir la posibilidad de auto convocatoria a sesiones extraordinarias
 - Modificar el régimen de sesiones en minoría y establecer mayorías especiales
 - Precisar el alcance de las inmunidades parlamentarias
 - Agilizar procedimientos para la discusión y sanción de leyes

- Incorporar mecanismos de aprobación de leyes en comisión
- Regular lo concerniente a la creación de comisiones especiales en cada Cámara
- Facultar a la Legislatura para: modificar su composición, crear entes reguladores de servicios públicos y dictar una ley general de sueldos para los tres poderes del Estado
- Sección IV – Poder Ejecutivo
 - Modificar el régimen de ausencia del Gobernador
 - Endurecer mecanismo para Decretos de necesidad y urgencia
- Sección V – Poder Judicial
 - Otorgar a la SCJP el pleno conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad y de los conflictos entre poderes y jurisdicciones
 - Precisar las causales de remoción de magistrados no sujetos a juicio político
 - Establecer la independencia del Poder Judicial
 - Regular el régimen disciplinar de los magistrados
 - Crear el Ministerio Público
 - Modificar la composición del jurado de enjuiciamiento
 - Modificar los requisitos de edad y antigüedad profesional para acceder a la magistratura
- Sección VII - Régimen municipal
 - Instituir un régimen municipal autónomo
 - Establecer principios rectores de coparticipación municipal de impuestos
- Sección VIII – Educación e instrucción pública
 - Reorganizar administrativamente la educación y la cultura pudiendo darle rango ministerial
- Además incorpora:
 - Limitar las reelecciones de todos los funcionarios electivos por un sólo periodo consecutivo
 - Regular acuerdos con Nación y Provincias en materia de coparticipación de impuestos
 - Regular la creación de regiones y convenios internacionales
 - Precisar las funciones y atribuciones de la Fiscalía de Estado

- Crear la Fiscalía de Investigaciones Administrativas como órgano extra-poder
- Precisar y extender las funciones del Tribunal de Cuentas

La Ley sancionada establece como limites expresos a la Convención:

- La imposibilidad de introducir modificaciones, derogaciones o agregados que las expresamente consignadas por la ley
- Imposibilidad de alterar los Principios, Declaraciones, Derechos y Garantías expresados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales con rango constitucional y la Constitución Provincial
- Imposibilidad de variar la jerarquía constitucional de la Fiscalía de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Departamento General de Irrigación
- Podrá la Convención: modificar los artículos que guarden directa relación con las reformas habilitadas, incorporar artículos e incisos cuando resultare indispensable a los mismos fines, derogar los artículos del 121 al 125 (Régimen electoral), reenumerar artículos y renombrar las Secciones y Capítulos.

Luego de Sancionada la Ley N°6896, el Poder Ejecutivo convocó al referéndum en pro o en contra de la necesidad de reforma, el día 14 de octubre del mismo año junto con las elecciones de Diputados y Senadores. Los resultados fueron los siguientes:

Figura III.3

	Porcentaje sobre Total del Padrón	Porcentaje sobre total de votos emitidos
Votantes Efectivos	77%	100%
Votos a favor	29%	38%
Votos en contra	21%	27%
Votos positivos	50%	65%
Votos En Blanco /nulos	27%	35%
Votos no emitidos	23%	

**Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Dirección Electoral Nacional del MInyT (Electoral, Elecciones Argentinas - Dirección Nacional Electoral, 2001)*

Según los resultados de las elecciones, el Gobernador Iglesias decide no llamar a elección de Constituyentes, al considerar que el porcentaje obtenido no respetaba los criterios establecidos por el fallo de la SCJP, a pesar de la ventaja del SI sobre el NO. El voto en pro de la reforma no alcanza en ninguno de los casos a superar el 40% de los votos.

Cabe destacar que desde el 14 de octubre, día de realización de la elección, a fin del 2001, se sucedieron una serie de conflictos político-institucionales, tanto a nivel nacional como Provincial, donde el campo de lo político sufrió una grave crisis, la cual fue una de las razones fundamentales por la que no prospero la voluntad de reforma. A pesar de que la Convención nunca fue convocada, existen diferentes argumentos jurídicos y políticos en pro de la vigencia de la ley.

6. Caso: Ley N° 7814 de 2007 – Enmienda del artículo 198

Durante la Gobernación de Cobos en el año 2007, la Legislatura sanciona la Ley N° 7814 que disponía la enmienda del Artículo 198 de la Constitución Mendocina. La misma Ley disponía la siguiente modificación,

Art. 198.- Los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos Municipios por simple mayoría de los votos válidos emitidos y podrán ser reelegidos por un sólo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos sino con el intervalo de un período. (Mendoza H. L., Ley de enmienda constitucional N°7814, 2007)

La misma fue sometida referéndum durante el año 2009, Durante la gobernación del justicialista Cdor. Celso Alejandro Jaque, y los resultados fueron los siguientes de un total de 1.185.316 empadronados

Figura III.4

	Porcentaje sobre Total del Padrón	Porcentaje sobre total de votos emitidos
Votantes Efectivos	78%	100%
Votos a favor	47%	60%
Votos en contra	9.5%	13%
Votos Positivos	56.5%	73%
Votos En Blanco/nulos	21.5%	27%
Votos no emitidos	22%	

**Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Dirección Electoral Nacional del MInyT (Electoral, Elecciones Argentinas, 2009)*

En este caso la enmienda no fue promulgada por el Gobernador debido a la interpretación del fallo de la SCJP del año 1989. Sin embargo varios juristas y legisladores Provinciales, han manifestado que se trata de un proceso de reforma constitucional inconclusa por los siguientes argumentos:

- Los fallos judiciales son singulares y aplicables en un caso particular. El fallo como tal sienta jurisprudencia, es decir como fuente de conocimiento del derecho positivo, aún así, nada impide que la corte compuesta por otros miembros y en base a diferentes argumentos pueda realizar un fallo diferente.
- Que la interpretación restrictiva del término electores convierte a dicha cláusula constitucional en un límite pétreo, que va en contra de la actualización de la Constitución que merece los tiempos democráticos.
- Que no se establece plazo alguno entre la realización del referéndum y el llamado a elecciones de Constituyentes, habilitando así la posibilidad de retomar el proceso iniciado en el 2001.
- Que el incumplimiento de la obligación del voto en toda elección no posee efectos jurídicos y/o electorales, en base al artículo noveno de la Ley electoral,

Art. 9 - Las obligaciones que esta ley atribuye a los electores, constituyen carga pública y serán, por lo tanto, irrenunciables a no mediar causa debidamente justificada. (Ley Provincial Electoral N°2551, Artículo 9)

En este sentido no votar en nuestro régimen legal, constituye una violación de los deberes del ciudadano susceptible de sanción o pena, por dicha razón nunca puede considerarse como una manifestación de voluntad generadora de efectos jurídicos y menos aún ser computadas para engrosar el porcentaje de votos negativos a la concreción de una reforma constitucional determinada.

- Que respecto al término mayoría, existen numerosos ejemplos en la práctica legislativa donde se considera mayoría común u ordinaria la mayoría tomada sobre los votos emitidos, mientras que se considera calificada o especial la mayoría aplicada sobre la totalidad de los miembros de las Cámaras.

En base a estos argumentos puede calificarse a estos procesos mencionados como inconclusos, abriendo nuevamente las puertas al debate. Es necesario analizar, en este sentido, el impacto en el campo político de la imposibilidad de reforma constitucional, en base al régimen político vigente y a los actores en pugna.

CAPÍTULO IV

En 1983 el régimen dictatorial cívico-militar tiene su fin, permitiendo la transición a “la democracia” en todo el territorio argentino. Durante el interregno del golpe cívico-militar se suspendió la vigencia de todas las garantías y derechos constitucionales y todas aquellas instituciones del Estado de derecho quedaron supeditadas a las decisiones de la Junta Militar. Durante el periodo 1976-1983 la Provincia de Mendoza estuvo intervenida por cinco interventores nombrados por la Junta Militar que fueron: Cnel. Tamer Yapur, Bg. Jorge Fernandez, Bg. Rolando Ghisani, Bonifacio Cejuela y Eliseo Vidart Villanueva. Estos dos últimos fueron civiles, miembros del Partido Demócrata, designados por la junta como interventores de facto de Mendoza.

En el año 1983, se convoca a elecciones en todos los distritos del país. En Mendoza triunfa la Unión Cívica Radical y Santiago Felipe Llaver es electo como Gobernador de la Provincia. La salida del régimen dictatorial cívico-militar, conllevó a una serie de revisiones acerca de las instituciones del “régimen democrático” y de la vigencia en particular de la Carta Magna Provincial tras más de 70 años de vigencia del texto de 1916.

El régimen democrático post-dictadura se caracteriza por la puesta en valor de las elecciones como aspecto fundamental para el acceso a los cargos de gobierno; la participación política de los ciudadanos canalizada a través de la afiliación a los partidos políticos, siendo estos las principales instituciones a través de las cuales los actores son admitidos/excluidos del acceso a los cargos de autoridad; y una revalorización de las instituciones del Estado Provincial desde donde se deben tomar las decisiones gubernamentales. La mayoría de estos aspectos responden a una reacción al régimen anterior, donde la dictadura cívico militar utilizó la represión ilegal y las herramientas del Estado en función de dos intereses: aniquilar a través del terrorismo de Estado la participación de las organizaciones políticas que pretendían acceder a la toma de decisiones gubernamentales, así como, el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, para poder imponer un modelo socio-económico neoliberal.

En Mendoza finalizando la década de 1980 el campo político se encontraba delimitado por el régimen de partidos, los cuales eran los vehículos de acceso a las principales posiciones de gobierno. Los principales partidos políticos que ocupaban los cargos de autoridad eran el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical y el Partido Demócrata.

Dentro del campo político mendocino se vislumbra el primer gran acuerdo entre los actores principales: PJ y UCR; el mismo se ve materializado con la sanción de la Ley N° 5047/85, que constituía un reclamo del peronismo desde hacía dos décadas: el voto directo para la elección de cargos ejecutivos Provinciales. Cabe destacar que Llaver fue uno de los principales opositores dentro de la UCR, a la elección indirecta que se estableció en la reforma de 1965. Esta reforma implica un reconocimiento de la potestad soberana de los ciudadanos y ciudadanas de elegir sin ninguna intermediación a quienes ocuparan cargos en la estructura de poder ordinario, garantizando el principio de representatividad y ampliando de esta manera la materialidad del régimen democrático.

El impacto político de esta reforma es importante ya que funda las bases del consenso que se efectuará entre estos dos Partidos para la concreción de la sanción de la ley de necesidad de reforma total de la Constitución de la Provincia en el año 1987.

1. El impacto político del fallo de la Suprema Corte

Como ya hemos desarrollado en el capítulo precedente, el entonces Gobernador Llaver envía a la legislatura una ley de necesidad de reforma total que será sancionada en mayo de 1987; el referéndum se llevó a cabo en septiembre de 1987. Durante el año 1989, el Gobernador justicialista José Octavio Bordón promulga el Decreto 169/89, convocando a la elección de convencionales constituyentes. El partido Unión del Centro Democrático intervino frente a la SCJP alegando que los resultados del referéndum no conducían al llamado a elecciones sino todo lo contrario, que éstos no habían sido suficientes para que se reúna la Convención.

Frente a ello la SCJP declaró la nulidad del decreto estableciendo como base para el computo de los sufragios el total de empadronados, aduciendo que es necesario el voto no sólo afirmativo sino positivo de la mayoría de la población. Este fallo funciona como una especie de cerrojo jurídico a la voluntad de reforma, imponiéndose como un límite pétreo a la reforma constitucional.

Es importante destacar las palabras de parte del Dr. Petracchi⁴⁰ que mereció el caso. Estas fueron expresadas en la oportunidad de fundamentar su voto en disidencia frente

⁴⁰ Quien desempeñaba la función de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Nación desde 1983, y ocupó la presidencia de la misma en dos periodos: 1989-1990 y 2004-2006.

al recurso extraordinario presentado por el Gobierno de Mendoza a través de su Fiscal de Estado y su Asesor de Gobierno en el año 1989,

[...]5º) Que en los países regidos por constituciones que han adoptado el sistema republicano y representativo, como el nuestro, el pueblo, en cuyo nombre se dicta el estatuto fundamental, es la fuente originaria de la soberanía, y el medio esencial de poner en ejercicio dicha soberanía es el voto de los ciudadanos [...]. De ahí deriva la obligación de los ciudadanos de votar, por ser ello indispensable para la organización de los poderes del Estado, pues si ese deber no rigiera la existencia del gobierno podría peligrar o no ser éste el resultado de la verdadera voluntad popular. El sufragio [...] puede servir como instrumento de participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones políticas.

6º) Que, en consecuencia, en un régimen democrático así estructurado, en el que la validez de los actos de los poderes públicos descansa [...] no sólo en la legitimación que el pueblo ha dado a sus representantes para el ejercicio de sus competencias, sino también en el cabal cumplimiento por parte de éstos de las decisiones en las que aquél participa directamente, no resulta difícil advertir que la voluntad popular constituye la piedra angular de todo el sistema. Es incuestionable también que esa voluntad no debe presumirse, sino verificarse concretamente por medio de los instrumentos adecuados a tal finalidad, lo cual indica que, como regla, el constituyente Provincial o el legislador, en la tarea de establecer los procedimientos electorales que estima conveniente, debe privilegiar aquellos que en mayor medida respeten la voluntad efectivamente exteriorizada, y sólo por excepción puede introducir presunciones que asignen un sentido determinado a la actitud de los electores que no se manifiesten expresamente.

7º) Que igual criterio debe presidir la labor del intérprete. El superlativo valor que la voluntad del pueblo tiene en todo régimen democrático y, en particular, en un procedimiento de democracia semidirecta como prevé el artículo 221 de la Constitución de Mendoza, proyecta una pauta hermenéutica según la cual debe descartarse cualquier excepción al principio de la voluntad efectivamente manifestada que no se encuentra clara y concretamente definida.(UNIÓN DEL

CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA –ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1989)

Analizando las palabras del Dr. Petracchi podemos vislumbrar no sólo una postura meramente jurídica sino una definición política-axiológica acerca de la base del régimen democrático: la voluntad popular expresada a través del sufragio del ciudadano. Esta constituye la *piedra angular* del régimen, al proporcionar al ciudadano la potestad de que este tiene de tomar parte de la “decisión” en lo público. En este sentido, a través del referéndum se exterioriza esta potestad “soberana”, más aún en lo atinente a la reforma de la Carta Magna, es que su voto positivo (afirmativo o negativo) constituye la fuente primordial de legitimidad.

El fallo de la Corte, se sitúa por sobre esta potestad soberana, al “interpretar” la voluntad no manifiesta⁴¹ como negativa justificándola con razones materialmente no comprobadas como la falta de información disponible sobre el referéndum en cuestión. Al hacer esto, más allá de los argumentos jurídicos-formales, toma una posición política que a la luz de la reciente historia democrática se puede ver como un cerrojo a la ampliación del régimen, tal como sostiene Petracchi,

[...]en cuanto a que si la inteligencia de un precepto, basada exclusivamente en la literalidad de sus términos conduce a resultados que no armonizan con principios axiológicos superiores, arribe a conclusiones reñidas con las circunstancias singulares del caso, o a consecuencias notablemente disvaliosas, la interpretación de la ley debe integrarse a su espíritu, a sus fines y a los principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el todo normativo.[...](UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA – ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 1989)

Cabe destacar que una de las funciones primordiales de la SCJP y de la CSJN es la revisión constitucional de las normas, aún así, cada fallo que emana de ella dirime un conflicto singular y proporciona efectos para el caso en particular.

⁴¹ Nos estamos refiriendo a los votos en blanco

Esta situación nos hace preguntarnos acerca del alcance que tiene los poderes ordinarios del Estado de derecho, es decir, las instituciones estatales, en la configuración del régimen, aún en el punto más álgido de la cuestión que es la reforma constitucional.

Los poderes estatales tienen una participación notable en el proceso, desde la sanción de la ley de necesidad, su promulgación, así como en el desarrollo del acto electoral y en la convocatoria a convencionales. Éstos actúan en función de ser los legítimos representantes del pueblo a través de las atribuciones propias que les compete a cada poder. La SCJP en base a sus competencias atribuidas impidió, que se convocara a una Convención Constituyente, la cual hubiera poseído la potestad de reformar la misma base de legitimidad de estos poderes ordinarios. El análisis acerca de la interpretación realizada por la corte, al ser esta esencialmente política, explicita que los procesos de reforma tienen su origen en un nuevo punto de estabilidad dentro del campo. De esta forma los actores se posicionan acerca del entendimiento (tensión/acuerdo) del régimen deseado.

2. Régimen y Democracia

Numerosos autores coinciden con la dimensión procedimental del régimen democrático: aquellas normas formales por las cuales se pueda acceder a la disputa por las posiciones en la estructura de autoridad que permiten ordenar y obligar, es decir, por revestirse de la autoridad estatal. No obstante existe un aspecto sustancial, tal como expresa Held, para que un régimen sea clasificado como democrático, que implica,

[...] la creación de un sistema colectivo y reflexivo de tomas de decisiones que permita el compromiso de ciudadanos en las cuestiones públicas.(Held, Modelos de democracia, 2008, pág. 382)

Para que un régimen pueda ser clasificado como democrático es necesario que existan determinadas condiciones: un orden constitucional que incluya a su vez valores y procedimientos democráticos. Quizás una definición mínima de estas reglas, podamos encontrarlas en los criterios elaborados por Robert Dahl de las llamadas poliarquías, es decir, *de los regímenes políticos que traducen empíricamente el ideal democrático* (Abal Medina, 2010, pág. 163). Estos pueden enumerarse en los siguientes puntos,

1. *Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades adecuadas e iguales para definir sus preferencias, incluir puntos en la agenda pública y expresar sus razones respecto al resultado final.*
2. *Comprensión bien informada: los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades suficientes e iguales para descubrir y afirmar lo que prefieren en relación con un asunto de su interés.*
3. *Igualdad de voto en la fase decisiva: debe asegurarse a cada ciudadano que su opinión tendrá el mismo peso que la opinión de otros ciudadanos en el momento de tomar colectivamente las decisiones.*
4. *Control de la agenda: el demos debe tener la oportunidad de tomar decisiones sobre qué asuntos hay que acordar y cuáles no mediante procedimientos que satisfagan los tres primeros criterios.*
5. *Carácter comprensivo: todas las personas adultas con intereses políticos legítimos deben participar de los poderes de la ciudadanía [...](Held, Modelos de democracia, 2008, pág. 382)*

En este sentido el “demos” se operativiza necesariamente a través de la categoría de ciudadano, que dista de ser un mero concepto formal de los individuos con derecho a voto. Con esto queremos decir que esta noción tiene una delimitación institucional/espacial derivada de la relación-Estado, al decir de Vilas,

[...] los derechos de ciudadanía son conquistados al Estado en cuanto expresión política de un matriz de poder y dominación y son ejercidos en un escenario institucional a través de mecanismos y procedimientos” (Vilas, 1998, pág. 118)

Esta *matriz de poder* tiene su origen en el campo político y encuentra su materialización y estabilidad dentro de la relación-Estado, y queda finalmente plasmada en los dos dispositivos fundamentales de la misma: Estado de derecho y Constitución escrita, que representaran la configuración del régimen.

Podemos decir entonces que la democracia es *el régimen político de la ciudadanía* (Vilas, 1998, pág. 116), es la expresión concreta de la “soberanía” definida como la potestad de la toma de decisiones públicas, las mismas que como *normas* definen al concepto de *régimen* que en este caso es de sumisión a una norma escrita fundante de la

comunidad política, la cual delimita el alcance y limitaciones de la democracia: la Constitución.

En suma, la democracia,

[...] teóricamente hablando, y siempre que en lo necesario estén cumplidas ciertas condiciones antecedentes o paralelas, la democracia posible, léase entonces la democracia, una democracia post-liberal, articula y suelda en un régimen de gobierno directo & representativo el principio y la efectividad posible de la soberanía popular o de la voluntad y el interés del demos, a las libertades, derechos y garantías posibles del constitucionalismo moderno. Desde luego hay lugar para las gradaciones, de menor a mayor o viceversa. Lo esencial es que la cosa quede entre límites. Pero no se olvide que, juicios de valor aparte, el primero de estos límites proviene de la noción de que el poder (kratia) sea del pueblo (demos). (Strasser, Para una teoría de la democracia posible. Idealizaciones y teoría política, 1990, pág. 11)

Los procesos de reforma constitucional que tiendan a generar derechos de ciudadanía, es decir, ampliar la participación del ciudadano en la toma de decisiones públicas, serán en una primera instancia, cristalizaciones del momento de la relación-Estado que se traducirán en una “democratización” del régimen democrático. Esto implica una ampliación del campo político, al permitir que nuevos y numerosos actores puedan ser reconocidos como tales dentro del campo y logren, a partir de la tensión/acuerdo, nuevos puntos de estabilidad que definan al régimen político en un momento determinado.

3. Los procesos inconclusos de reforma constitucional

El concepto de “procesos inconclusos” hace referencia a dos casos puntuales de reforma constitucional en la Provincia: la Ley de necesidad de reforma parcial N° 6896/01 y la Ley de enmienda del artículo 198 N°7814/07. Dejaremos de lado todos aquellos proyectos presentados en el ámbito legislativo que no alcanzaron su sanción por falta de acuerdos entre los actores para una posible reforma de la Constitución. Consideramos también que el caso de la Ley N° 5197/87 agotó todas las instancias formales y políticas de apelación, estableciendo un punto final en la discusión dentro del campo político que definió las reglas de reforma de la Constitución para el “régimen democrático”.

Definimos, entonces, como “procesos inconclusos de reforma” a aquellos en que sancionada la ley de reforma y habiéndose llevado a cabo el referéndum ratificatorio, alcanzaron una mayoría de votos por el SI sobre el total de votantes efectivos pero que sin embargo el Poder Ejecutivo decidió no llamar a elección de Convencionales Constituyentes en el caso de la Ley N° 6896 y no promulgar la enmienda al Artículo 198 en caso de la Ley N 7814.

La imposibilidad de llevar adelante estos procesos, especialmente la necesidad de reforma parcial sancionada en 1999, coarta la posibilidad de ampliación del régimen, ya que la sanción de las respectivas leyes significó un acuerdo y un nuevo punto de estabilidad entre los actores (partidos políticos) de la consolidación democrática. Las consecuencias de las decisiones políticas acerca de que estos procesos no prosperen, significa el establecimiento de dificultades futuras para lograr nuevos puntos de acuerdo, ya que la brecha entre la Constitución escrita frente a la realidad histórica, política y social de la Provincia se consolida cada vez más en relación a las conquistas políticas democráticas producidas en los últimos años.

También es necesario preguntarse, al igual que lo hace Petracchi, qué sucede cuando la interpretación de la dificultad manifiesta de reforma en la Constitución de la Provincia de Mendoza tiene consecuencias negativas directas en la posibilidad de democratizar el régimen. Más allá de la interpretación jurídica acerca de la base de legitimidad para posibilitar una reforma, nos preguntamos cómo lograr la cristalización de la ampliación del campo político en la Constitución respetando el accionar de los poderes públicos constituidos.

La respuesta está en la conformación del campo político y en los acuerdos posibles que valoricen a la democracia, no como procedimiento electoral, sino cómo objetivo transversal a la práctica política contemporánea en Mendoza. Esto nos permitirá actualizar la vieja Constitución de casi un siglo de vigencia.

CONCLUSIÓN

A partir de la investigación realizada intentamos analizar una temática que siempre fue abordada desde la perspectiva del Derecho. La singularidad de esta tesina fue abordar el tema con categorías conceptuales tomadas desde la teoría política para hacer un aporte intelectual a la Ciencia Política.

En base al primer Capítulo podemos concluir que el *campo político* está conformado por diferentes *actores* que intentan acumular *capital político* para dirimir las diferentes *tensiones/acuerdos* dentro del campo y formular *puntos de estabilidad* que permitan el ejercicio *dominante y legítimo* del *poder político*. La conformación del campo y la estabilidad de los *tensiones/acuerdos* dentro del mismo dan paso a una *relación-Estado* dinámica, que materializa dos elementos diferenciables pero parte de una totalidad que son el *Estado de derecho* y la *Constitución escrita*. En cada caso singular, se pueden observar y analizar las diferentes reglas de acceso y permanencia en el campo político, así como la normatividad de la *relación-Estado* va a estar mediado por el tipo de *régimen político* existente en cada momento histórico.

El concepto de *poder constituyente* atraviesa constantemente los conflictos en el campo. El mismo encuentra en la *relación-Estado* momentos de estabilidad fundacional donde se arriba a la elaboración de una *Constitución escrita*. El *poder constituyente originario* es la *soberanía originaria, extraordinaria, suprema y directa en cuyo ejercicio el campo político se identifica con el Estado*; es por lo tanto, fundacional. La revisión de este poder es soberano se denomina *poder constituyente derivado*. Desde el punto de la teoría política, este poder surge, de nuevos puntos de *tensión/acuerdo* dentro del campo y no de la formalidad de revisión positiva del texto constitucional.

En este sentido, podemos desagregar la historia de la Provincia en diferentes etapas o periodos constitucionales que los ubicamos a partir de la proyección de los acontecimientos que suceden dentro del campo político. Es decir, que a la luz del análisis histórico pudimos analizar cómo a través de estos momentos el poder político se desarrolló en el territorio, cómo se institucionalizó y cómo se manifestaron los actores políticos.

La división analítica de estos periodos resultó en 3 fases:

- El periodo preconstitucional, donde no existía dentro del campo la estabilidad para lograr la construcción de una norma fundamental escrita (1810-1854). Esta etapa está fuertemente influenciada por la herencia indiana en la configuración de la territorialización del poder político. El ordenamiento de los poderes públicos estaba normado a través de leyes ordinarias y reinaba una alta inestabilidad en los actores políticos.
- A esta fase le siguió la construcción de la estructura institucional del Estado mendocino. Este periodo se inaugura con la sanción de la Constitución Provincial en 1854, donde se fundan los principios básicos de la territorialización del poder en la Provincia y se configuran a través del tiempo las principales instituciones políticas. Es importante destacar que el régimen político a partir de 1860 descansa sobre la idea de “familias gobernantes”, de corte liberal-conservador, quienes tenían a su cargo el desarrollo institucional provincial. Podemos mencionar en estos años la sanción de diversas Constituciones, las cuales todas materializaban las necesidades del régimen político imperante: 1895, 1900, 1910.
- El último periodo fue inaugurado en 1916 con la sanción de la Constitución vigente. Ésta fue fruto de un momento histórico particular de desarticulación del régimen de “familias gobernantes” hacia una transición de un régimen de partidos. Este cambio implicó el acceso a los cargos de autoridad de otros actores que hasta ese momento se encontraban excluidos en la participación de las decisiones públicas. A pesar de ello, la misma se vio reformada varias veces (1939, 1949, 1965) por Convenciones Constituyentes o por enmiendas, siempre reflejando la actualización de la relación-Estado en un momento determinado. Un punto aparte merece la Constitución de 1949 la cual reformó la anterior en su totalidad y planteó la posibilidad de construcción de un nuevo régimen que respondía directamente a los cambios que significaron la aparición del peronismo en el campo político. La misma se vio truncada por el golpe de Estado de 1955 quien la derogó e implantó la antigua Constitución de 1916.
- Finalmente podemos situar dentro del periodo constitucional vigente, la etapa post-dictadura (1983 hacia adelante), como una sub periodo del mismo. Este se caracteriza porque las únicas reformas que fueron posibles son aquellas referidas a enmiendas constitucionales. Podemos decir, que en esta sub etapa, no existen

acuerdos lo necesariamente estables para dar paso a una actualización total o parcial del régimen.

En cuanto a las formas jurídicas-formales de la reforma Constitucional en el periodo actual, se distinguen dos principales: reforma total o parcial de la Constitución. Los mecanismos de reforma se encuentran descritos en los Artículos 221 a 225 de nuestra Carta Magna.

Para poder realizar cualquier tipo de reforma en nuestra Provincia, es necesario contar previamente con una ley de necesidad de reforma habilitada por mayoría especial en cada Cámara Legislativa. Una vez sancionada la misma, los ciudadanos de la Provincia votarán por la aceptación o no de la reforma propuesta. En el caso que se tratarse de una enmienda a un solo artículo, el pueblo de Mendoza, votará en pro o en contra de la propuesta del artículo ya redactado en su forma final dentro de la ley; de ser aprobada, el Gobernador promulgará su remplazo. En el caso de tratarse de una reforma total o parcial, luego de ratificada a través de un referéndum popular la reforma, el Poder Ejecutivo convocará a elecciones de Convencionales Constituyentes a fin de que los mismos se constituyan en un órgano especial y procedan a redactar las reformas pertinentes.

A partir de estos mecanismos formales, podemos caracterizar a la Constitución de Mendoza, como rígida, ya que solo puede ser reformada a través de procedimientos que difieren de los previstos para las normas legales ordinarias. Podemos encuadrar esta rigidez en tres aspectos necesarios para su posibilidad: la mayoría especial para la sanción de una ley de necesidad de reforma, la ratificación popular a través de un referéndum convocado a tal efecto y, el llamado a Convención Constituyente, en los casos necesarios.

Podemos describir como emblemático el caso del proceso de reforma comenzado en el año 1987 con la Ley N° 5197 de reforma total. En el mismo podemos ver el correcto desarrollo de los requerimientos legales necesarios para una posible reforma (Ley de necesidad, referéndum, llamado a Convención); no obstante, el proceso fue interrumpido por una acción judicial interpuesta por el Partido Unión del Centro Democrático, frente al cual la SCJP falló a favor de éste, interpretando la norma constitucional como restrictiva en cuanto a la cantidad de votos necesarios para conferirle legitimidad a la convocatoria de convencionales. Es emblemático, porque este

caso constituye históricamente una situación de acuerdo entre los principales actores políticos del régimen post-dictadura, sin embargo este acuerdo se ve impedido por la interpretación de la SCJP acerca del régimen deseado.

Cabe destacar que la característica principal del régimen democrático es la participación de la ciudadanía –célula fundamental del régimen- en las decisiones públicas. Este fallo, al interpretar la voluntad no manifiesta de una porción de habitantes que prefirieron no emitir una posición al respecto de la reforma, se sitúa por sobre la potestad de quienes sí lo hicieron. La voluntad manifiestamente expresa de la ciudadanía constituye la piedra angular del régimen, y la interpretación, basada en la inteligibilidad del término electores, constituyó en este caso una *consecuencia notablemente disvaliosa* para la ampliación del régimen democrático mendocino.

Al mismo tiempo éste constituyó un límite pétreo, un cerrojo a todas los posteriores procesos que arribaron a la fase de referéndum pero permanecen inconclusos. Para arribar finalmente a una reforma de la Constitución que vea reflejada los avances en la “democratización” del régimen democrático, es necesario un acuerdo entre los actores que conforman el campo donde se pueda visualizar un régimen deseable y finalmente achicar la distancia existente entre los principios constitucionales vigentes y la realidad política de la Provincia.

FUENTES PRIMARIAS

Dirección Nacional Electoral (14 de Octubre de 2001). *Elecciones Argentinas - Dirección Nacional Electoral*. Recuperado el 25 de Octubre de 2014, de Elecciones Nacionales 2001:

<http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2001/mendoza2001.pdf>

Dirección Nacional Electoral (2009 de Junio de 2009). *Elecciones Argentinas*.

Recuperado el 25 de Octubre de 2014, de Dirección Nacional Electoral:

http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2009/Mendoza_28_de_junio_de_2009.pdf

Honorable Legislatura de Mendoza (23 de abril de 1987, publicada por única vez en B.O. el 21/5/1987). Ley 5197. Mendoza, Mendoza, Argentina.

Honorable Legislatura de Mendoza (17 de Septiembre de 1997). Ley 6524. Mendoza, Mendoza, Argentina.

Honorable Legislatura de Mendoza (25 de Abril de 2001). Ley 6896. *Declaración - Necesidad - Reforma parcial - Constitución - Provincial - Alcances* . Mendoza, Mendoza, Argentina.

Honorable Cámara de Diputados de Mendoza. (2014). Recuperado el 30 de octubre de 2014, de www.hcdmza.gob.ar/web/de-interes/constituciónProvincial.html

Ministerio de Gobierno (de de 19, publicado por única vez en B.O. el //). Decreto. Mendoza, Mendoza, Argentina.

Ministerio de Gobierno (9 de febrero de 1989, publicado por única vez en B.O. el 13/02/1989). Decreto 169/89. Mendoza, Mendoza, Argentina.

UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRÁTICO c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA –ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 46698 (SCJP 04 de Mayo de 1989).

Unión del Centro Democrático y otro c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza, 312:2110 (CSJN 2 de Noviembre de 1989).

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Alvarez, Y. (2004). El Peronismo en Mendoza (1955-1973): su evolución y sus luchas a lo largo de dieciocho años de proscripción. . *Tesis Doctoral, Doctorado en Historia FFyL* . Mendoza, Argentina.
- Armagnague, J. F. (2004). *Estudios sobre Estado, Constitución y política*. Mendoza: Armagnague, Juan F.
- Barrera Buteler, G. (1996). *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Carranza Romero et al. (1992). *Historia política y constitucional argentina 1776-1989*. Buenos Aires: Circulo Militar.
- Colautti, C. (1998). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Cueto, A., & Giamportone, T. (2006). *Bosquejo histórico del proceso institucional y constitucional de la Provincia de Mendoza*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Egües, C. A. (2008). *Historia Constitucional de Mendoza. Los procesos de Reforma*. Mendoza: EDIUNC.
- Egües, M. E. (2005). Las constituciones de Mendoza (1854-1910). En C. d. políticos, *Historia, teoría y realidad constitucional* (pág. 236). Mendoza: FFyL.
- Egües, N. (2005). Poder Constituyente y Constitución. En C. d. Constitucional, *Historia, teoría y realidad constitucional. Reforma de la Constitución de Mendoza (I)* (págs. 95-120). Mendoza: FFyL.
- Fayt, C. (1994). *Derecho político (tomo II)*. Buenos Aires: Depalma.
- García Linera, Á. (2014). *Democracia, Estado, Nación*. La paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.

- Held, D. (2008). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editoria.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del SXX*. Buenos Aires: Paidós.
- Ibañez Rosaz, V. E. (2005). La reforma de la Constitución de Mendoza y los llamados "proyectos abiertos". En C. d. Constitucional, *Historia, teoría y realidad constitucional. Reforma de la Constitución de Mendoza (I)* (págs. 77-94). Mendoza: FFyL.
- Laboudette, S. (. (1994). *Política y constitución. Apuntes para un debate necesario*. Buenos Aires: AZ Editores.
- Lacoste, P. (1990). *Hegemonía y poder en el oeste argentino (tomo 1)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Martínez García, J. S. (2003). El capital en Pierre Bourdieu. En Javier Noya, *Cultura, reflexividad y desigualdad. La sociología de Pierre Bourdieu*. Madrid, España: Ediciones la Catarata.
- Mellado, V. (2010). La experiencia concurrencista. Apuntes sobre la configuración del neoperonismo en Mendoza, 1960-1966. *Dossier: Los partidos políticos en Argentina. Un archipiélago de entramados con fuerte arraigo territorial.* , 29.
- Peña y Lillo, S. A. (1992). *Actividad política mendocina en los años 1889-1914*. Mendoza: Silvestre A. Peña y Lillo.
- Pérez Guilhou, D. (1997). *Ensayo sobre la historia política institucional de Mendoza*. Buenos Aires: Senado de la Nación, Secretaría parlamentaria, Comisión de Cultura, Dirección de Publicaciones.
- Pérez Guilhou, D. (2005). Presidencialismo, caudillismo y populismo. *Presidencialismo, caudillismo y populismo* (pág. 69). Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Pérez Guilhou, D. (2004). Que le dió Mendoza al país. En A. I. al.], *Mendoza, cultura y economía*. (págs. 521-539). Buenos Aires: Caviar Bleu.
- Quiroga Lavié, H. (. (2001). *Derecho constitucional argentino (tomo I)*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores.

- Sampay, A. (1999). *La constitución democrática*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Santos Martínez, P. (1969). Mendoza 1862-1892. Ensayo de interpretación sociopolítica. En P. (. Santos Martínez, *Contribuciones para la historia de Mendoza* (págs. 131-174). Mendoza: FFyL.
- Schmitt, C. (2005). *Teología política. Cuatro ensayos sobre la soberanía*. Buenos Aires: Struhart & Cia.
- Schmitt, C. (2009). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Seghesso, M. C. (1997). *Historia Constitucional de Mendoza*,. Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.
- Strasser, C. (1995). *Democracia III. La última democracia*. Buenos Aires: Sudamericana - Unvesidad de San Andrés.
- Strasser, C. (1990). *Para una teoría de la democracia posible. Idearios y teoría política*. Buenos Aires: Gurpo Editor Latinoamericano - Colección estudios políticos y sociales.
- Strasser, C. (1991). *Para una teoría de la democracia posible. La democracia y lo democrático*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano - Colección estudios políticos y Sociales.

GLOSARIO DE FIGURAS

Figura II.1.....	23
Figura II.2.....	30
Figura II.3.....	35
Figura II.4.....	39
Figura II.5.....	44
Figura II.6.....	56
Figura III.1.....	74
Figura III.2.....	74
Figura III.3.....	78
Figura III.4.....	81