

# Recomendaciones para una Reforma Institucional de la Provincia de Mendoza.

## Introducción

El presente documento tiene como objeto proponer una mirada académica integral sobre los principales temas político-institucionales que consideramos imprescindible incorporar en la necesaria reforma institucional de la Provincia de Mendoza.

Partimos de la idea de que nuestra Provincia requiere una reforma institucional integral, que mejore los mecanismos institucionales y/o legales - que más allá de la jerarquía normativa y de las distintas áreas o poderes de gobierno involucrados- permita una actualización doctrinaria que permita propender al bien común.

Proponemos la discusión de una serie de herramientas que nos permitan un Estado moderno y eficiente, que sin abandonar sus responsabilidades, sea capaz de lograr el desarrollo de políticas públicas estratégicas y sustentables.

El presente trabajo tiene entre sus referencias las conclusiones del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza y de su Compromiso del Bicentenario, ya que reconocemos allí una propuesta participativa que expresa los deseos de gran parte de las instituciones y organizaciones que protagonizan la vida de nuestra provincia, pero sobre todo que definen su cultura política e institucional.

La presente propuesta es solo una síntesis acotada de los elementos más destacados que deberían ser tenidos en cuenta para el desarrollo del proceso de reforma institucional de nuestra Provincia. Para la efectiva concreción de éste debe realizarse un trabajo complementario que exprese punto por punto

las cualidades y características, pros y contras, así como una recopilación comparativa de los resultados de su aplicación.

## El Estado que queremos

En América Latina, el debate sobre la democracia ha tendido a situarse en la preocupación por las transiciones a la democracia, primero, y –más recientemente– por los procesos de consolidación democrática (O'Donnell y Wolfson, 2000; Przeworski, 1998). En este contexto, hay cierto consenso para afirmar que no hay malestar con la democracia, pero que si hay malestar en la democracia debido a un “desempeño insatisfactorio” de las mismas en nuestra región (O'Donnell et al., 2003). Nos hemos alejado del riesgo de un violento quiebre institucional, sin embargo, otras fragilidades han surgido: la democracia parece perder vitalidad, se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida, los partidos políticos están en un nivel muy bajo valoración pública, el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez.

Por ello, el desafío que se plantearía para sociedades como la argentina, no está vinculado con la preservación de la democracia (id est, evitar un retorno autoritario), sino con el mejoramiento de su calidad (Alcántara, 2008; O'Donnell et al., 2003; Daimond y Morlino, 2005). Actualmente se habla (O'Donnell et al., 2003) de la necesidad de seguir apostando a la democracia, a su extensión y profundización, al mejoramiento de su calidad. Y que esto hay que hacerlo en todos los frentes incluyendo la gran política, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de las falencias del funcionamiento de la institucionalidad democrática, expresadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza se destacan las líneas de acción fundamentales para la superación de las mismas.

En particular tres de los doce ejes, son esenciales en el contexto de reforma institucional:

a) Fortalecer la institucionalidad democrática.

<sup>1</sup> Es necesario mencionar que al día de la fecha se han presentado numerosas propuestas de reforma, las cuales han sido consultadas a los efectos de intentar sistematizar las perspectivas de distintos sectores, algunas hacen referencia a la necesidad de una reforma constitucional y otras amplían sus propuestas a otros mecanismos institucionales.

<sup>2</sup> <http://www.planestrategico.mendoza.gob.ar>

b) Consolidar un Estado fuerte: más federal, eficaz, transparente y regulador.

c) Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales.

Estos ejes se encuentran íntimamente conectados, las acciones que se desarrollen en favor de alguno, afectará, necesariamente, el desempeño de los otros. Esta imbricación se produce porque la democracia incluye un régimen político pero no se agota en él. Este régimen implica elecciones competitivas e institucionalizadas, así como un conjunto de libertades de asociación, expresión, movimiento y otras. De esta forma, el régimen se convierte en un componente fundamental de la democracia, por dos motivos: porque en su ausencia simplemente no hay democracia y; porque su existencia define la ciudadanía política, aquellos que tienen derecho a votar, intentar ser electos y ejercer las libertades recién mencionadas (O'Donnell, 2008: 26).

La ciudadanía política implica que, en este plano, todos somos iguales en términos de derechos, libertades y obligaciones. Esta igualdad es consagrada por el sistema legal de un país que contiene un régimen de este tipo (O'Donnell, 2008: 26). Aquí se presenta uno de los puntos de encuentro más importantes entre Estado y Democracia, ya que ese sistema es parte constitutiva del Estado.

Antes de avanzar con la definición de Estado, es conveniente enunciar dos premisas básicas. La primera de ellas sostiene que, el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Un "buen" Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia (O'Donnell, 2008: 27). La segunda de ellas, implica que "los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia" (O'Donnell, 2008: 27).

El Estado posible y pendiente en consonancia con la evolución de la ciudadanía necesaria para la consolidación de la democracia, sería entonces un Estado que sea, a la vez,

garante y promotor de la ciudadanía. Se impone la necesidad de una reforma que garantice a través de la inclusión de diferentes mecanismos:

- 1- Una distribución más equitativa del poder político.
- 2- Otorgar a las minorías el derecho de ser escuchadas en público y la oportunidad de ejercer ese derecho.
- 3- Posibilitar un control más efectivo de la ciudadanía sobre el gobierno y la legislatura, otorgándole influencia independiente en la política en sus dimensiones fundamentales.
- 4- Hacer la política más comunicativa, transparentando las decisiones políticas y mejorando la calidad de la esfera pública.
- 5- Ofrecer a la ciudadanía mecanismos que superen una mera resistencia para ofrecerle un reto constructivo e innovador.

De esta manera, el concepto de Estado democrático que propone O'Donnell hace referencia a un Estado que no está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo (O'Donnell, 2008: 29). Si ese Estado es democrático, contribuirá con la sociedad de manera que se garanticen y, eventualmente, expandan los derechos implicados por la existencia de un régimen democrático y sería, consiguientemente, un aliado consistente de la promoción del desarrollo humano (O'Donnell, 2008: 29).

Estado, democracia y ciudadanía se implican mutuamente, se configuran, se influyen. Aunque no debemos dejar de reconocer que no se trata de una relación 'de iguales' y, por consiguiente, las responsabilidades tampoco son simétricas<sup>3</sup>.

El andamiaje político institucional vigente en la provincia, se muestra agotado ante las profundas y diversas transformaciones que se han producido en la relación sociedad-estado y entre los distintos actores de la sociedad en general.

Esta caracterización de la actual coyuntura provincial- insatisfactoria sustentabilidad ambiental y económica, inequitativa distribución de la riqueza, exclusión social y problemas de seguridad<sup>4</sup>, nos exige reflexionar y actuar sobre la brecha existente en relación a la provincia que "tenemos" y la provincia "que queremos". Lo cual nos obliga a abocarnos a la tarea de transformar el marco normativo-jurídico que nos permita transitar ese camino.

<sup>3</sup> Hay autores, entre los que se destaca Oscar Oszlak (2006) que señalan que el Estado tiene una responsabilidad especial. Pues este es capaz de promover procesos de cambio en la cultura democrática, fortalecer el carácter democrático de las instituciones y, en términos generales, generar condiciones para la democracia.

<sup>4</sup> Plan Estratégico Desarrollo Mendoza

## Reseña político constitucional de Mendoza

La Constitución de la Provincia de Mendoza es el resultado de un proceso histórico, social y político de reconocida calidad institucional dentro del panorama comparado del constitucionalismo provincial argentino. Todo intento de analizar dicho proceso debe, en consecuencia, tener en cuenta la relación dinámica entre una cultura política pragmática y siempre abierta a la innovación, una dirigencia social arraigada en un medio geográfico y económico de fuertes exigencias hacia las instituciones y un sólido instrumentalismo pragmático que caracterizó desde los comienzos del proceso constituyente a sus juristas y dirigentes políticos.

Mendoza es hasta hoy un ejemplo destacado de organización estatal compleja, con rasgos de fuerte organización institucional de la relación entre poderes.

El presente apartado procurará sintetizar la evolución gradual y los rasgos predominantes de la organización constitucional surgida de ese modelo social y político y se incluirán los puntos en los que se advierte necesaria una reforma constitucional y/o legal. Para ello, se tendrán en cuenta los antecedentes constitucionales que comienzan con la Constitución de 1854, seguida por las de 1894/5, 1900, 1910. Se prestará una especial atención al texto de 1916 y sus modificaciones, completando los aspectos que consideramos relevantes en torno a los derechos y garantías, la organización del poder, el régimen electoral, los mecanismos de control, y el régimen municipal. El enfoque propuesto supone asimismo una consideración especial de la tradición jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia provincial, sobre todo luego de la reinstauración de la institucionalidad democrática a partir de 1983.

En torno al ejercicio del poder constituyente provincial, cabe destacar que el constitucionalismo público provincial hasta 1986 siguió en general los lineamientos sentados por el poder constituyente nacional. Así, las provincias argentinas

dictaron sus primeras constituciones luego de 1853 a la luz de las exigencias contenidas principalmente en el art. 5 de la Carta Magna Nacional. Luego las principales reformas constitucionales a nivel nacional trajeron aparejadas las mismas iniciativas en las provincias, ello, dado el principio de supremacía del ordenamiento nacional por sobre el provincial, enmarcado por los arts. 31, 27 y 28 y luego de la reforma de 1994, el 75 incs. 22 y 24, a los que se suman los arts. 5 y 123 entre otros de la Constitución Nacional, que obligan a las provincias a dictar sus constituciones respetando los lineamientos fijados a nivel nacional<sup>5</sup>.

Sin embargo, a partir de la reinstauración democrática de 1983, el proceso se reinvierte, sobre la base de un protagonismo provincial en las iniciativas de reforma. Desde 1986 trece provincias argentinas reforman sus constituciones sin que modificaciones en el orden nacional así lo impusieran<sup>6</sup>.

Luego de la reforma nacional de 1994, cinco provincias reforman sus textos ese mismo año<sup>7</sup> y años después, otras tantas actualizan sus textos constitucionales a la luz del modelo nacional<sup>8</sup>.

En cambio la provincia de Mendoza ha sido una de las pocas que no se ha sumado a este movimiento ya que aún mantiene básicamente su texto constitucional de 1916, con algunas modificaciones menores. En esta misma línea se inscriben Misiones con su carta magna de 1958/64, Santa Fe con su constitución de 1962, y Tierra del Fuego con su carta de 1991.

En Mendoza, si bien casi todos los gobiernos que se han sucedido desde 1983 han planteado iniciativas de reformas –en diferentes grados y con alcances diversos–, lo cierto es que las mismas no han prosperado. Circunstancias políticas diversas, sumadas a la propia complejidad del procedimiento de reforma y, sobre todo, a la resistencia por parte de la opinión pública y de una cultura política suspicaz ante las implicancias de una alteración del principio de no reelección del gobernador, frustraron de hecho todo propósito reformista (En el anexo I del presente trabajo se describe el

<sup>5</sup> María Gabriela Abalos, "El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente"; en "Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico italiano, comunitario e comparato"; [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); 10 de enero de 2007. También en el Suplemento de Derecho Público de [Eldial.com](http://Eldial.com) Biblioteca Jurídica Online [www.eldial.com.ar](http://www.eldial.com.ar) del 19 de noviembre de 2007. María Celia Castorina de Tarquini: "La provincia y la Nación", en Dardo Pérez Guilhou y otros; "Derecho Público Provincial y Municipal"; tomo I; 2da. ed. Actualizada; La Ley; Bs.As.; 2003; págs. 155 y ss.

<sup>6</sup> En efecto, las provincias de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero reforman sus textos en el año 1986, mientras que Córdoba y San Luis lo hacen en 1987, Catamarca y Río Negro en 1988, Tucumán en 1990, Tierra del Fuego y Formosa en 1991 y Corrientes en 1993.

<sup>7</sup> Son las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz.

<sup>8</sup> Santiago del Estero en 1997, Salta y Santa Cruz en 1998, La Rioja en 1998 y en el 2002, Córdoba en el 2001, Formosa en el 2003, y más recientemente Santiago del Estero a fines de 2005, Neuquén y Tucumán en el 2006, Corrientes en el 2007, La Rioja y Entre Ríos en el 2008.

mencionado proceso). Ello ha contribuido a consolidar en la sociedad mendocina la vigencia de una Constitución que, a lo largo de más de noventa años sigue orientando y disciplinando el proceso político a través de principios esenciales de la tradición republicana.

## Del sistema político y sus mecanismos de participación, representación y regulación social

Como hemos mencionado, en la coyuntura actual, se hace evidente la necesidad de organizar los mecanismos deliberativos con el objeto que se permita un debate amplio y democrático.

Hoy, en la Argentina, se está llevando adelante un proceso de reforma política que apunta a modificar aspectos del funcionamiento partidario-electoral. Ante la crisis de representación a la cual todavía se asiste, (percibida como la existencia de un divorcio entre las demandas e intereses de la sociedad y el comportamiento de políticos y partidos) caracterizada por apatía política, alejamiento de la vida pública, acusaciones de corrupción, hacia la clase política.

La reforma política, debe ser concebida como un modo de acercar o acortar la distancia entre representantes y representados y en este sentido el mecanismo partidario-electoral ha ocupado el lugar central como elemento necesario para permitir el equilibrio entre la autonomía de la decisión del representante y la salvaguarda de la expresión de las aspiraciones e intereses de los representados<sup>9</sup>. En la nuestra sociedad actual, lo que está en cuestión es el mecanismo partidario-electoral, o sea, el modo a través del cual se procesa el vínculo de representación.

La discusión que centra su atención en el mal funcionamiento del mecanismo partidario-electoral incluye, además de las cuestiones ligadas a la elección de los representantes, otras cuestiones como la selección de candidatos dentro de los partidos, evaluando alternativas como las internas abiertas, la transparencia en el manejo de los fondos de campaña, el rediseño de distritos electorales, etcétera. Todos estos aspectos son tributarios de una idea central, a saber, que

el comportamiento de los representantes depende primordialmente de las modalidades a través de las cuales acceden a sus cargos.

## Políticas para la ciudadanía

Pensar en políticas y acciones para la ciudadanía, nos conduce a focalizar la atención en los conceptos de representación política y participación ciudadana, tocando un punto muy sensible, tanto para la teoría y la filosofía política como para la vida política de nuestros días.

En la actualidad, los niveles de tensión entre Estado y sociedad han disminuido sustancialmente, aunque no han desaparecido. Igualmente el entramado institucional mendocino data, en su configuración básica, de 1918 y existen diferentes razones que justifican su revisión.

En este apartado repasaremos brevemente algunos elementos del régimen político de Mendoza con la especial intención de mostrar que, una nueva configuración institucional que combine nuevos formatos de representación y participación ciudadana no sólo es recomendable sino, necesaria. En los últimos años, prácticamente a nivel mundial, se han extendido una gran cantidad de demandas de nuevas versiones de democracia participativa, que cuestionan el supuesto de una 'cerrazón' institucional de las democracias representativas tradicionales (Whitehead, 2011: 15).

Sin embargo, es necesario advertir que más allá del 'diseño institucional' tan fetichizado por algunas de las ramas de la ciencia política (especialmente aquellas que utilizan un enfoque de 'elección racional'), cuando se trata de procesos complejos, turbulentos y específicos de democratización, no sólo hay que tomar en serio los contextos históricos de cada país, sino que también es fundamental tener en cuenta factores informales o extrainstitucionales. Una búsqueda por innovaciones institucionales capaces de completar el proceso de identificación entre los ciudadanos y sus representantes, proceso que a veces corre el riesgo de deslegitimar estructuras políticas que son formalmente democráticas, pero que a menudo no son vistas como tales; es la oportunidad abierta en esta coyuntura específica. Vemos que existe una variedad de deficiencias representativas fragmentarias y perfectibles que se dan tanto a nivel local como a nivel provincial. Algunas de estas deficiencias pue-

<sup>9</sup> Acuña, Notas para el Debate de la Reforma Política.

den ser parcialmente compensadas por nuevos mecanismos de representación participativa. El desafío es encontrar posibilidades reformistas que se adapten a las prioridades y las reglas formales e informales de la provincia, que por su discrecionalidad lleguen a atraer apoyo y generar expectativas populares, y que disminuyan al máximo los celos y resistencias burocráticas.

La oportunidad que abre la política, es la discusión sobre los conflictos irresueltos no sólo sobre cómo fortalecer la democracia, sino también en cuanto a qué concepto de democracia hay que privilegiar. ¿Se pretende establecer esencialmente una democracia de partidos, o se trata de consolidar instituciones fuertes y transparentes? ¿Se busca movilizar a los ciudadanos de manera individual para que ellos defiendan sus derechos políticos, o se trata de formar colectividades más amplias, que promuevan intereses sociales de grupo y que afirmen sus identidades históricas? (Whitehead, 2011: 20). Los mecanismos de revocación de mandato, el plebiscito popular, las consultas con las ONG o el fomento de la transparencia sirven a fines e intereses bien distintos, según la variante democrática preferida.

## Las instituciones representativas y la participación

En su origen, las instituciones establecidas en Mendoza siempre respondieron a las últimas teorías europeas y estadounidenses. Como provincia autónoma desde 1820, se inscribe en la historia constitucional argentina con una nota muy particular, casi excepcional (junto con La Rioja y Buenos Aires) ya que careció de un texto constitucional hasta 1854. Sin embargo, en ese año, es la primera provincia que dicta su constitución luego de la Nacional, sobre la base de un proyecto encargado a Juan Bautista Alberdi.

La fisonomía perseguida por Alberdi en la Constitución de 1854 tiene un matiz aristocratizante, el ejercicio del sufragio y el desempeño de cualquier cargo público estaba condicionado por tener el goce de propiedades raíces. Esto se debe a que se quería "evitar el control del gobierno por parte de la masa inculta proclive a los métodos revolucionarios y de los demagogos propensos a usar y abusar de su ascendiente personal sobre esta masa en perjuicio de las instituciones republicanas" (Pérez Guilhou, 1997: 35).

Si bien Alberdi se "oponía", según algunos autores, a transplantar constitucionales, a instituciones y formas foráneas, no caben dudas sobre las similitudes entre la Constitución de Estados Unidos y la de Chile con la nuestra. En este sentido, es interesante citar algunas cosas del proyecto de reforma (elaborado en 1870 y utilizado en 1895) de Sáez, quien dice que la razón principal de la necesidad de la reforma está "en la diferencia que existe entre nuestro pueblo y el de Estados Unidos del que sin criterio ni reflexiones hemos tomado las leyes políticas" (Pérez Guilhou, 1997: 144).

Con la sanción de la primera Constitución Provincial se decidió crear un Poder Legislativo Unicameral. Esto se debió, como lo señala uno de los constituyentes, a un problema demográfico. Gerónimo Espejo (citado en Seghesso, 1997: 174) explica que en 1854, tuvo que "ceder con dolor a la irresistible fuerza de la necesidad, al considerar nuestro pueblo tan escaso de personal necesario para la alternativa anual de senadores, diputados, municipales, etc, que correspondería a una lista de ciudadanos que en mi juicio no tiene la provincia".

La constitución de 1854 (art 13) establecía un Poder Legislativo compuesto por una Cámara de 25 diputados elegidos por los departamentos conforme a la ley local de elecciones. Esto fue cambiado recién en la reforma de 1895 (impulsado por Barraquero) donde se establece una base de representación en función de la población para diputados y una en base a los departamentos para el senado que creaban. En 1916 se deja de lado por primera vez la base de tipo territorial quedando ambas cámaras con una base en función de la población.

Con respecto a los sistemas electorales, el primer sistema vigente en Mendoza por imperio de la legislación nacional fue el de lista completa, aplicado a partir de la ley nº 140, de 1857. En 1895, con la primera reforma de la Constitución Provincial, se introdujo el sistema proporcional y se conceptualizó el sufragio como un derecho, un deber y una función política. Sin embargo, dicho sistema fue eliminado con la reforma de 1900, volviéndose al sistema de lista completa. La aplicación de este último, fue interrumpida entre 1902 y 1905, siendo sustituido por el de circunscripciones y voto uninominal que implementó la ley nacional 4161 (Seghesso, 1997: 292). La reforma de 1910 responde a asegurar la representación de las minorías, situación que no estaba garantizada con la aplicación del sistema de lista completa. En 1912 otra norma, la 589 estableció el sistema de voto res-

tringido que había inaugurado la ley Sáenz Peña. La comisión redactora de la constitución de 1916, propuso adoptar el sistema proporcional para conformar el poder Legislativo.

Sin embargo, esta posición no prosperó, lo que quedó establecido finalmente en la constitución fue la obligación de garantizar la representación de la minoría sin que la constitución fije el sistema. La Constitución de 1916 instauró el voto secreto y obligatorio, las elecciones sujetas a padrones que respondían al Registro Cívico Nacional y la elección directa del gobernador.

Dichas instituciones representativas fueron sufriendo desde sus orígenes distintas críticas. En la década de 1860 la Cámara de representante fue fustigada por su inoperancia, sus integrantes estaban exentos de toda responsabilidad, y tenían conflictos con el poder ejecutivo por el no tratamiento de leyes fundamentales. Concretamente, en 1864 el diario oficial 'El Constitucional' criticaba a la legislatura por su inoperancia diciendo: "No hay pues excusación admisible para los ciudadanos que habiendo aceptado el honroso cargo de representantes del pueblo, faltan a la confianza que se deposita en ellos, haciendo completo abandono, de grandes intereses que la comunidad encomienda a su patriotismo y honradez" (citado en Pérez Guilhou, 1997: 79). El mismo periódico, el mismo año, afirmaba que "hasta hoy siempre la Cámara ha sido un pastel confeccionado a su sabor por los gobiernos y nunca el resultado de la elección espontánea de aquellos que van a ser representados" (citado en Seghesso, 1997: 178-179).

Si a lo expuesto agregamos que los legisladores fueron remisos en sesionar<sup>10</sup>, ya fuera por la desinteligencia comentada o porque su cargo no era rentado, comprendemos por qué las atribuciones colegislativas del ejecutivo (como el veto y en especial la iniciativa) resultaron jerarquizadas en desmedro de las funciones propias del legislativo y del equilibrio de poderes.

En 1895, la convención constituyente reunida para modificar la de 1854, expresa un juicio condenatorio "que la vieja Legislatura no daba nunca leyes o las ha dado muy malas, por la falta de laboriosidad de sus miembros o por la influencia que ha sido fácil de ejercer sobre ella" (Pérez Guilhou, 1997: 80).

En 1895 se establece el bicameralismo "Este cambio de una legislatura unicameral a bicameral, resultó más formal que sustancial. La nueva técnica legislativa así introducida, y que seguía el modelo de la Constitución Nacional, no acarreo una mayor operatividad en el funcionamiento, ni en la producción del órgano." (Seghesso, 1997: 181).

Ocurría, entonces, que dentro del sistema no habían ocurrido modificaciones fundamentales y en términos generales se mantenían, con pequeñas variantes, las anteriores correlaciones de fuerza.

El problema de la inactividad parlamentaria siguió vigente. "La continuidad del régimen electoral predominantemente fraudulento produjo legislaturas dóciles al ejecutivo en un caso, más incondicionales en otros, pero no más cumplidoras que las anteriores... Esta anomalía fue denunciada en forma intermitente por la prensa de esos años y, en 1917, Los Andes irónicamente expresaba que "una especie de ausentismo endémico revela plenamente nuestra idiosincrasia legislativa, al punto de que ya nadie duda que el mejor puesto para descansar es el de legislador" (Seghesso, 1997: 182). En 1965 se dividió a la provincia en cuatro secciones electorales. La Primera Sección: Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle; la Segunda Sección: San Martín, Maipú, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz; la Tercera Sección: Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tunuyán, San Carlos Y Tupungato; Cuarta Sección: San Rafael, General Alvear Y Malargüe. Dado que con la Constitución de 1916 las cámaras de diputados y senadores representan lo mismo: esto es al pueblo de las secciones electorales y dada la diferencia poblacional de cada departamento, se ha generado una suerte de apropiación de la representación política por parte de unos departamentos respecto de otros.

Estas sucesivas crisis que vivieron nuestras instituciones fueron una constante a lo largo de su historia. En la actualidad, también asistimos a una crisis de la representación, que es una continuidad de las anteriores (en lo referente a lo inadecuado de dichas instituciones para nuestra realidad) y a su vez, presenta nuevas características.

El sistema institucional mendocino fue otorgando, con el tiempo, una gran cantidad de funciones al Poder Ejecutivo. En muchos temas, el poder de decisión se concentra en este

<sup>10</sup> Entre 1861 y 1869 se dictaron 59 leyes frente a 777 decretos dictados por el gobernador, particularmente, en el año 1865 se emitieron 100 decretos y se dictó sólo una ley (Seghesso, 1997: 179).

órgano, a expensas de la voluntad de la Legislatura y de las mayorías. Es el Ejecutivo el que promueve las iniciativas de ley o el que directamente legisla, a través de decretos. Además dicha concentración es ineficiente en tanto promueve el conflicto más que la cooperación entre poderes.

Existe una complejidad social creciente, que torna más difíciles y fatigosos los procesos y procedimientos de la representación y de la decisión política. Las demandas de la sociedad son cada vez más diversas y hay necesidad de legislar sobre temas distintos y con múltiples actores. Existen una gran cantidad de temas que tienen una dosis de información técnica y complejidad que hacen difícil su comprensión y lleva al ciudadano y al militante a abdicar frente al experto.

Otra de las transformaciones que se ha producido en la sociedad es la recuperación de la capacidad de protesta. En el 2001, año de las elecciones de renovación parlamentaria, el sistema político nacional y provincial llegaban al momento más agudo de la crisis de representación. El proceso de "protesta política" que se desencadenó fue significativo. En los meses previos a la elección, las propuestas de emitir un "voto repudio" o "voto protesta" se habían multiplicado tanto en las calles como en Internet. Dos meses antes de las elecciones, las encuestas decían que el 73% de los votantes afirmaba no tener ganas de votar (Los Andes, 12/08/01). La forma de protesta que se produjo en ese período, no debe ser considerada sólo una protesta social (la protesta del desempleado o del ahorrista, que podría ser calificada de social o económica por sus objetivos o su contenido, pese a ser política en su forma o en virtud de los medios empleados: la asociación, la exposición de demandas en un espacio público donde se vuelven potencialmente contestables), "los episodios que se sucedieron en la provincia de Mendoza desde fines del mes de diciembre de 2001 podrían ser considerados como parte de un proceso de protesta de carácter plenamente político (tanto por los medios empleados como por sus fines)" (Pousadela, 2002).

La participación ciudadana puede ser entendida como "una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia" (Cunill Grau, 1991: 11). Una conceptualización riesgosa que ha llevado a entenderla casi exclusivamente como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones en las

comunidades, descargándose algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado.

Consideramos, en cambio, que un acercamiento adecuado a este concepto es el que entiende la participación ciudadana como un amplio abanico que va desde la participación tradicional hasta la participación no tradicional<sup>11</sup>. Así definida, comprende todas las formas de intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyen en la agenda y la decisión pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales.

Los procedimientos de participación institucional que comúnmente se reconocen son: las audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum, consulta y concertación asociada a la planificación del desarrollo, participación en programas y y políticas específicas, la consulta en la planificación y el desarrollo regional, participación de usuarios en la dirección y administración de empresas municipales, presupuesto participativo, la revocatoria de mandatos, etc.

Pensamos, por lo tanto, que existen posibilidades de producir desarrollos institucionales en un nuevo modelo que vincule y articule la representación política y la participación ciudadana.

En definitiva, la participación amplía los conceptos, en la práctica, de democracia, representatividad, promoción social y ciudadanía moderna. Para lo cual es necesario promover (Verdesoto, 1997):

- a) La participación en clave positiva, como el modo de provocar la "colaboración social". Debe crear confianzas mutuas entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles rígidos.
- b) La participación debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas (en su más amplio sentido) y de desarrollo.
- c) La sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios.
- d) La consolidación de la participación mediante el reconocimiento como un mecanismo del sistema político (esto

<sup>11</sup> Pasquino (1993: 180) reconoce que existen tres modalidades de participación: las reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad (o extra-legalidad). Nosotros hemos denominado a la primera modalidad como participación tradicional, mientras que agrupamos las dos últimas bajo el nombre de participación no tradicional.

supone, de un lado, reconocer la insuficiencia de los mecanismos de la organización actual de la democracia).

e) La participación es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos.

Verdesoto (1997: 5) afirma que los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales. Esto exige superar a las limitaciones de los "proyectos participativos" de alcance micro, ya que una sociedad activada por la participación es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales.

Desde este punto de vista es necesario sumar una participación responsable, moderna en términos sociales y políticos, donde la ciudadanía ejerza una acción social y política que permita la necesaria consolidación de la democracia en la provincia.

Después de haber visto estas vinculaciones, resulta claro que la participación y la representación no son conceptos opuestos, sino complementarios. Están tan vinculados mutuamente que la crisis en uno de ellos afecta al otro.

La participación no tradicional nos muestra las falencias de las instituciones representativas y las modalidades de participación tradicionales para canalizar las demandas y la voluntad política debido a la creciente complejidad de nuestra sociedad.

Es por esto que consideramos que todas estas características nos sugieren una situación potencial de modificación de nuestro entramado institucional. El problema es que si bien a nivel teórico es posible pensar millones de combinaciones entre ambos, sólo la realidad social, económica y política de una sociedad puede determinar cuál es la mejor combinación en ese tiempo y lugar.

La necesidad y oportunidad del proceso de reforma es una percepción compartida por una inmensa mayoría de los mendocinos. Desde comienzos del año 2002 hemos asistido en nuestra provincia a toda una serie de propuestas de "reforma política". La reforma de la Constitución mendocina

es un proceso de larga data. No se lo puede considerar una medida impulsada por una determinada coyuntura política, sino que hay un cierto consenso en torno a esta decisión.

Se impone la necesidad de la creación de un sistema que sea capaz de representar políticamente a los ciudadanos, ampliar la participación de estos en los procesos decisivos, reducir las separaciones corporativas y transferir legitimidad y gobernabilidad al sistema político. Esto tiene que ver con todo el aparato gubernamental, incluyendo la administración pública, de modo que se adquiera una mayor capacidad de gestión, problema que no se reduce a ganancias "técnicas", sino que se identifica con la recuperación misma de la esfera pública.

El mencionado diagnóstico debe consignar como conclusión una dirección para el proceso de reforma. En este sentido, los aspectos y temas que se considera que deben estar presentes, son los siguientes:

## Propuestas a ser tenidas en cuenta para una reforma político institucional

A continuación se detallan brevemente los elementos e instrumentos que consideramos deben estar presentes en los debates propios de una reforma, la jerarquía en cuanto a la institucionalización de los derechos puede variar en tanto su incorporación al texto constitucional o regulado mediante leyes, como así también la creación de instituciones tendientes a su puesta en marcha.

### I) Nuevos derechos y garantías:

#### Estado de situación:

En materia de derechos, la Constitución de 1916 se caracteriza por ser demasiado reglamentaria<sup>12</sup>. Entre los derechos enumerados están el de igualdad, el de profesar libremente el culto, junto a otros que repiten a los incluidos en el art. 14 de la Constitución Nacional -libertad de trabajo, industria y comercio, peticionar, entrar y salir del territorio, emitir libremente las ideas<sup>13</sup>, el derecho de propiedad<sup>14</sup>, los de la personalidad como la defensa y protección de la vida y la

<sup>12</sup> María Cristina Seghesso de López Aragón; "Historia constitucional de Mendoza"; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; ob.cit.; pág. 166.

<sup>13</sup> Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15 C. de Mendoza.

<sup>14</sup> Art. 16 C. de Mendoza.



reputación<sup>15</sup>, etc. En cuanto a los extranjeros, se les garantizan los mismos derechos civiles que los argentinos<sup>16</sup>.

En torno a los derechos no enumerados dispone el art. 47 que la enumeración y reconocimiento de derechos que contiene esta Constitución, no importa denegación de los demás que se derivan de la forma republicana de gobierno y de la condición natural del hombre.

En lo que respecta a las garantías, la Constitución de Mendoza refleja las contenidas en el art. 18 de la Carta Nacional pero con mayor detalle, tales como las de la seguridad jurídica, contra la detención arbitraria, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, etc.<sup>17</sup>. Específicamente encontramos el fundamento del habeas corpus en el texto referido a la detención arbitraria.

El art. 17 afirma que ***"Nadie puede ser detenido sin que preceda indagación sumaria que produzca semiplena prueba o indicio vehemente de un hecho que merezca pena corporal, salvo el caso infraganti, en que todo delincuente puede ser detenido por cualquier persona y conducido inmediatamente a presencia de su juez o de la autoridad policial próxima, ni podrá ser constituido en prisión sin orden escrita de juez competente". Como asimismo en el art. 21 por el cual "Toda persona detenida podrá pedir por sí, u otra en su nombre, que se le haga comparecer ante el juez más inmediato, y expedido que sea el auto por autoridad competente, no podrá ser detenida contra su voluntad, si pasadas las veinticuatro horas no se le hubiese notificado por juez igualmente competente, la causa de su detención. Todo juez, aunque lo sea de un tribunal colegiado, a quien se le hiciera esta petición, o se le reclamase la garantía del artículo 19, deberá proceder en el término de veinticuatro horas, contadas desde su presentación, con cargo auténtico, bajo multa de mil pesos nacionales. Proveída la petición, el funcionario que retuviese al detenido o dejase de cumplir dentro del término señalado por el juez, el requerimiento de éste, incurrirá en la misma multa, sin perjuicio de hacerse efectivo el auto"***.

Por su parte, el amparo tiene recepción legislativa a través del Decreto Ley 2589/75 con las modificaciones de la Ley 6504, mientras que el hábeas corpus se encuentra incorporado al Código Procesal Penal de la Provincia (arts. 474/483). El hábeas data, en cambio, ha sido receptada por la Ley 6408 disponiendo que esta garantía se rige por las disposiciones del hábeas corpus, llevando a Seisdedos a sostener la clara y rotunda inconstitucionalidad de esta reglamentación, ya que el art.43 de la Constitución Nacional tiene previsto al hábeas data como una especie de amparo, amparo informático, por lo que, las provincias al reglamentarlo nunca pueden incluirla dentro del hábeas corpus. Por otro lado, esta garantía debe ser bilateral y contradictoria, lo que no ocurre en la debida amplitud en el hábeas corpus, y por último, las reglas de éste último solamente permiten canalizar al hábeas data informático y no a los otros tipos<sup>20</sup>.

Sería conveniente estudiar las cláusulas constitucionales de las provincias que han reformado sus textos recientemente para extraer conclusiones que contribuyan con el constituyente o bien con el legislador mendocino.

Propuesta:

***Incorporación de los derechos sociales y/o de tercera generación, además constitucionalizar las garantías del amparo, el habeas data y el habeas corpus.***

Propuesta:

***Incorporar cláusulas expresas al reconocimiento y protección de las comunidades indígenas en la provincia y reconocer su cultura.***

La realidad cultural provincial denota una insuficiente valoración y reconocimiento de las identidades de los pueblos originarios, de sus estilos de vida, de sus modos productivos y de sus derechos ciudadanos. Los pueblos originarios y etnias que habitan nuestra provincia, son el testimonio de nuestro pasado y constituyen la raíz de nuestra historia.

<sup>15</sup> Art. 8 C. de Mendoza.

<sup>16</sup> Arts. 31 y 33 C. de Mendoza.

<sup>17</sup> Arts. 17 a 28 C. de Mendoza.

<sup>18</sup> Art. 19: Todo aprehendido será notificado de la causa de su detención dentro de veinticuatro horas y desde entonces, no se le podrá tener incomunicado más de tres días de un modo absoluto.

<sup>19</sup> Al respecto puede verse Felipe Seisdedos; "Hábeas data (art. 43 C.N.): ¿intimidad vs. Información?"; ob.cit.; pág. 68. También es de destacar el importante fallo pronunciado por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, en la causa "Costa Esquivel, Oscar c/Co.de.me." en LL. 23/04/99, en la que expresó que el hábeas data es un derecho troncal, integrado por el derecho a conocer, el derecho de acceso y el derecho a rectificar.

<sup>20</sup> Felipe Seisdedos; "Hábeas data (art. 43 C.N.): ¿intimidad vs. Información?"; ob.cit.; pág. 70.

La Constitución Nacional, con la reforma de 1994, incorpora en su Artículo 75, inc. 17<sup>21</sup>, el reconocimiento de la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas de Argentina.

El poder constituyente nacional, tras un largo periodo de reclamos, se hace eco de ellos en 1994, al reconocer su existencia y sus derechos constitucionalmente. Ese hecho encuentra coherencia al reconocimiento que estos pueblos tienen en el derecho internacional contemporáneo. El reconocimiento constitucional de ello, genera un derecho de carácter cultural. En la CN no hay reconocimiento a derechos patrimoniales preexistentes, solo es en ese sentido el acervo étnico-cultural, luego lo patrimonial, expresamente reconocido y otorgado.

Por otra parte, respecto a la propiedad de la tierra, se trata de una propiedad fuera del comercio ya que no pueden ser enajenadas ni transmitidas, es decir, todas las tierras que ocupan o reciban las comunidades tienen característica de dominio público. En esta materia se establece la facultad concurrente con las provincias.

Es necesario (tal como lo hace la Constitución Nacional) reconocer el derecho a la diferencia, que es una expresión del derecho a la identidad personal y que se relaciona íntimamente con este. Se debe efectivizar una justa expresión del pluralismo y del derecho a la diferencia, lo cual es imprescindible para una sociedad democrática.

Por último, es importante mencionar que las constituciones de Chubut y Salta han incluido este artículo.

Propuesta:

***Incorporar cláusulas que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato para todos los habitantes de la provincia y el pleno goce de los derechos fundamentales de las personas reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados a ella incorporados.***

La Constitución Provincial, podría además incorporar la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer que se encuentra consagrada por los tratados internacionales, y que

fueron incorporados al ordenamiento jurídico interno con jerarquía constitucional.

Propuesta:

### ***Incorporación del habeas corpus***

Esta garantía adquiere rango constitucional a partir de la reforma de la Constitución de 1994 y ha sido reglamentado por ley N° 23.098.

Supone un instrumento para la ciudadanía que protege y actúa en aquellos casos de acción u omisión de los funcionarios que implique; por un lado, la limitación o amenaza actual de la libertad ambulatoria sin orden escrita de la autoridad competente y por otro, en cuanto se presente una agravación ilegítima de la forma y condiciones en las que se cumple la privación de la libertad sin perjuicio de las facultades propias del juez competente si lo hubiera.

Se constituye como una herramienta que permite soslayar posibles arbitrariedades de las autoridades públicas y garantizar el goce pleno de los derechos y garantías; por lo que resulta fundamental darle jerarquía constitucional.

Propuesta:

### ***Incorporación del amparo.***

Siguiendo la línea de la necesidad de dotar de diversos recursos que apunten a la protección de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos de Mendoza, se presenta la importancia de incorporar la Acción de Amparo a la Carta Magna de la provincia.

Resulta un recurso complementario y no deja vacíos en cuanto a la protección de los particulares. Está destinado a tutelar los derechos y libertades que por ser diferentes de la libertad corporal o física, escapan a la proyección judicial por vía del Habeas Corpus. De modo que puede recurrir a esta acción quien se vea privado de ejercer cualquiera de los derechos reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución, una ley o, en su caso, en tratados internacionales.

<sup>21</sup> Art. 75 inc. 17: Reconocer la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. Por otra parte, hay que tener en cuenta la Ley 23.302.



En este sentido es importante en cuanto no sólo actúa cuando el acto lesivo proviene del Estado sino también cuando la lesión proviene de particulares. Y la pueden interponer desde el afectado hasta el Defensor del Pueblo.

La Constitución Provincial debería incorporar y dar rango constitucional a una acción que no sólo está reconocida internacionalmente a través del Pacto de San José de Costa Rica, sino que a nivel nacional ha sido incorporado a la Constitución de la Nación. Esto último lo ha convertido en una norma federal, por lo que obliga a las provincias a su cumplimiento. Su incorporación resultaría lógica para avanzar en la adecuación de las Constituciones provinciales a la Nacional.

Una de sus características más importantes es que el amparo es una garantía procesal añadida para el ciudadano. Si bien cualquier órgano judicial tiene la obligación de hacer cumplir la legislación, cuando se hubiese finalizado la vía judicial ordinaria y el ciudadano estimase que se han vulnerado sus derechos fundamentales, podrá interponer un recurso de amparo ante el órgano judicial competente.

Propuesta:

#### ***Incorporación habeas data***

Frente a la implosión que ha hecho la informática y la tecnología y a la consecuente multiplicación de archivos, registros y banco de datos - no sólo en la provincia sino en el mundo- se debe avanzar en la incorporación de nuevas técnicas e instrumentos legales que protejan el derecho a la intimidad y a la privacidad de los particulares. Eso es lo que viene a saldar la garantía del Habeas Data, brindando la posibilidad de interpelar la acción para conocer o para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de la información que de una persona se tengan en bancos o registros de datos.

En la constitución Nacional se incorpora luego de la reforma de 1994 en el artículo 43 como una subforma del amparo. Por lo que la incorporación a la carta magna de la provincia resultaría una forma de adecuación y de avanzada en la congruencia de las herramientas que se brindan en ambas constituciones.

Propuesta:

***Incorporar disposiciones sobre protección del medio ambiente, estableciendo la obligación de recomponer el daño ambiental y la obligación de preservar el patrimonio paisajístico, cultural e histórico.***

Antes de la introducción del nuevo art. 41 en la Ley Suprema, las provincias, en virtud del art. 121 de la Constitución Nacional, se reservaban su jurisdicción exclusiva en materia ambiental. Dicha jurisdicción incluía las potestades legislativa, administrativa (de ejecución y/o gestión) y judicial en dicha materia. El art. 41, establece que "La Nación dictará las normas de presupuestos mínimos de calidad ambiental y las Provincias las necesarias para complementarlas".

Esta nueva atribución de la Nación delegada en forma expresa por las Provincias, introduce una novedad en el sistema constitucional argentino.

Tal novedad radica en la naturaleza limitada de la competencia legislativa otorgada a la Nación. Siguiendo a Bidart Campos, podemos afirmar que el artículo 41 de la Constitución Nacional, al establecer un derecho de todos los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, lo personaliza subjetivamente en cada uno, de modo análogo a como lo hacía el artículo 14 con los derechos allí enumerados. Se trata claramente de una situación jurídica subjetiva. El reconocimiento constitucional de un derecho subjetivo a un ambiente sano no obsta a que el mismo derecho sea protegido en su dimensión colectiva en el artículo 43, que establece el amparo como una vía apta para proteger este derecho.

El derecho público provincial ha receptado ampliamente el principio precautorio y la tutela adecuada del ambiente. Ver entre otros Constitución de Tucumán, Santiago del Estero, Santa Fe, San Luis, San Juan, Salta, Rio Negro, Neuquén, La Rioja, La Pampa, Formosa, CABA disponiendo entre otros requisitos la obligación constitucional del estudio de impacto ambiental en forma previa, etc.

Propuesta:

***Introducir normas sobre los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios y su protección, reconociendo el rango constitucional de los entes de control y protección de los derechos de los usuarios.***

En este sentido, la norma nacional contempla derechos operativos como por ejemplo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, información adecuada y veraz, libertad de elección, y condiciones de trato equitativo y digno. Pero también programáticos, estableciendo que las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia, al control de los monopolios, a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. También se deja en manos específicamente del Poder Legislativo Nacional el establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, con la participación de consumidores y usuarios, y de las provincias interesadas en los organismos de control.

La provincia debiera adoptar una tutela equivalente para los servicios públicos concesionados de la Mendoza. Todo a fin de tutelar adecuadamente a los usuarios.

## II) Derechos políticos, sufragio, régimen electoral y partidos políticos.

### Estado de Situación:

La vigente Constitución provincial dedica la Sección II al régimen electoral, y dentro de ella en el art. 50 define el sufragio como un derecho que le corresponde a todo ciudadano argentino mayor de dieciocho años. A la vez una función política que tiene el deber de desempeñar con arreglo a la Constitución y a la ley. Entre los caracteres, en el art. 52 se lo encuadra como secreto y obligatorio.

Sobre este punto, hubo variantes en el proceso histórico. En la Constitución de 1854 los convencionales mendocinos, siguiendo el pensamiento de Alberdi, establecieron el sufragio calificado, cláusula que fue objetada por el Congreso en la revisión que ordenaba el art. 5 de la Carta de 1853, razón por la cual se suprimió. Luego el texto de 1894/5 exigía saber leer y escribir o ser contribuyente al tesoro público para poder votar. Recién con la reforma de 1900 desapareció definitivamente la señalada calificación y más tarde, por obra de la Ley Sáenz Peña, la Constitución de 1916 fija que el sufragio debía ser secreto y obligatorio.

Sobre los partidos políticos, la Constitución vigente nada dice. Estos aparecieron mencionados en la Carta de 1894/5

y en la de 1900 por una disposición que admitía que en la formación de la mesa electoral el acto se verificara con la presencia de representantes de aquellas agrupaciones. Luego volvemos a encontrarlos expresamente reconocidos en la Constitución de 1948/9.

La Provincia cuenta con una ley sobre los partidos políticos que es la número 4746 que regula lo relativo a la constitución, organización, funcionamiento, bienes y recursos, del fondo partidario permanente provincial, etc.

Respecto al régimen electoral, el art. 53 a modo de principio general afirma que en ningún caso la ley electoral dejará de dar representación a la minoría. Ello se ve reflejado en los artículos referidos a la integración del Poder Legislativo, cuyas cámaras (diputados y senadores), se eligen en forma directa en base a la población de cada sección electoral en que se divide la provincia (arts. 67 y 75 respectivamente), conforme al sistema proporcional D Hont, en virtud de lo dispuesto por la legislación electoral provincial nro. 2551.

Propuesta:

***Reconocimiento constitucional de los partidos políticos garantizando su organización y funcionamiento interno, libre, democrático y reglamentando su financiamiento.***

La CN los consagra en su art. 38 como instituciones fundamentales del sistema democrático, establece que su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a ella y garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

Propuesta:

***Regular el financiamiento y manejo de fondos públicos, cupos, publicidad, requisitos para la obtención y mantenimiento de la personería jurídica, afiliación y avales. Jerarquización constitucional de los partidos políticos como herramienta de representación.***

En cuanto a la personería jurídica: en este sentido es importante garantizar un cierto grado de representatividad para impedir la creación de fuerzas políticas que en la realidad no son más que sellos partidarios o negocios particulares.

Otros de los mecanismos, para mantener la personería jurídica utilizado en otras provincias, es establecer un mínimo de votos válidos en cada una de las elecciones; una especie de barrera legal.

En cuanto al financiamiento y manejo de fondos públicos, las reformas deben sostenerse sobre la base de generar e institucionalizar un sistema competitivo de partidos políticos. Esto significa garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral y transparentar el origen y la aplicación de los recursos de toda índole.

### **Modernización del sufragio:**

Propuesta:

#### ***Incorporación del voto electrónico.***

La incorporación de las nuevas tecnologías al proceso electoral requiere la evaluación de su viabilidad al momento de su implementación.

Esto supone analizar cuáles son las condiciones estructurales con las que se debe contar para el correcto funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de las nuevas tecnologías aplicadas al sistema electoral. Por lo que dicha incorporación debe ceñirse a los marcos legales, contando con el correspondiente respaldo normativo para que las consecuencias legales de su implementación mantengan siempre un adecuado encuadramiento dentro del sistema jurídico vigente; técnico, partiendo de la realidad actual y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos; y de infraestructura del Estado.

La base de la implementación debe ser la seguridad, por constituirse en el principal objetivo. Toda la actividad desarrollada por la autoridad electoral debe contar siempre con legitimidad y legalidad que servirán de sustento al resultado electoral.

Entre los fundamentos más relevantes, para su implementación se encuentra la celeridad con la que se realiza el acto eleccionario y el recuento de los votos emitidos en el mismo. Además de que, con todos los recaudos necesarios, se dota al comicio de una mayor seguridad y prolijidad.

Propuesta:

#### ***Analizar la propuesta de incorporación de la boleta única de sufragio en sus distintos formatos y alternativas.***

La boleta de sufragio se ha instalado últimamente como una modalidad atractiva en la búsqueda de sistemas electorales que privilegien a los candidatos en cuanto a su identificación, en desmedro de la denominada lista sábana.

La misma se ha aplicado hasta el momento en dos experiencias provinciales, Santa Fe y Córdoba, con resultados y mecánicas de implementación distintas.

Uno de los principales argumentos a favor de dicho sistema es el hecho de que la justicia electoral garantiza que la sociedad pueda elegir en base a todos los candidatos existentes, aún cuando algún partido no tenga fiscales en una mesa. Por otro lado, asegura que la presentación de todas las listas posean el mismo nivel de claridad en qué tipo de elección participa (presidencial, legislativa, provincial, municipal, etc.).

Por otra parte sus detractores mencionan que la misma plantea un debilitamiento de la estructura partidaria, tanto a nivel local como en los cargos de representación nacional, esto supone una contradicción respecto de la valoración de la importancia de los partidos en la articulación vertical de los mecanismos de selección de candidatos, lo cual además debe articularse con la presencia de elecciones abiertas obligatorias.

### **Régimen electoral:**

Propuesta:

#### ***Implementación de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias provinciales.***

En el año 2009, el Congreso Nacional, sanciona la ley Nº 26571: "Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral", estableciendo una significativa reforma del régimen electoral nacional, la cual es implementada en los comicios del año 2011. Los principales cambios que esta Ley introduce son:

Respecto a los partidos Políticos: Requisitos más exigentes para el reconocimiento de y supervivencia de los partidos, debido a la necesidad de reconocimiento y mantenimiento de la personería jurídica.

Respecto a los mecanismos de selección de candidatos a cargos electivos nacionales: Se introduce el mecanismo de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Solo podrán participar aquellos en los comicios generales aquellos partidos que hayan logrado en las primarias el 1,5 % de los votos válidamente emitidos. Para las elecciones generales cada partido podrá presentar una lista por categorías.

Respecto a el Registro Nacional de Electores: Se dispone la informatización del sistema de Registro de Electores, El Registro Nacional de Personas ya no informa las novedades a los Juzgados con competencia electoral de cada distrito sino la cámara nacional electoral.

Respecto al Financiamiento y Campañas Electorales: Se prohíben los aportes de personas físicas y la contratación y venta de espacios de radio y televisión para emitir propaganda electoral, además se acortan los tiempos de campaña.

En abril del corriente año, la Cámara de Diputados otorga media sanción a una nueva propuesta del Poder Ejecutivo Nacional para reformar el Código Electoral Nacional. Los principales puntos de esta propuesta de reforma son:

La habilitación del sufragio con el Documento Nacional de Identidad en formato tarjeta, eliminando la constancia de emisión del voto en el Documento y reemplazándola por una constancia expedida por la autoridad de mesa; La actualización de las sanciones por no emisión del voto y la creación del registro de no votantes; 3) la prohibición de las incorporaciones al padrón durante la jornada electoral. La digitalización del Registro de electores fue un componente central de la Ley 26571 e implica una importante mejora para los procesos electorales argentinos.

Propuesta:

***Introducir la posibilidad de un sistema de segunda vuelta electoral para la formula de gobernador y vice. Estableciendo los supuestos de procedencia.***

Aún son pocas las experiencias provinciales de ballotage en la Argentina como para generalizar sobre sus consecuen-

cias. Sin embargo, la descripción de cómo operó esta institución en los distintos distritos permite evaluar, a través de los estudios comparativos, las ventajas y desventajas de su aplicación como también las motivaciones que sustentaron este cambio. Entre las distintas opciones encontramos el el sistema de "ballotage clásico" o "ballotage francés" por medio del cual, para ganar una elección, los candidatos deben alcanzar el 50% + 1 voto de los sufragios válidos emitidos. Si ninguno alcanza esta mayoría se efectúa una segunda vuelta electoral entre las fórmulas más votadas resultando ganador el que obtuviere mayor cantidad de votos (mayoría simple). Chaco, a diferencia de las otras tres, fue la única que copió el modelo de "ballotage atenuado" incorporado en la reforma constitucional nacional de 1994. Este sistema admite como ganador de una contienda electoral a la fórmula que obtiene más del 45% de los votos o, también, más del 40% pero, en este último caso, debe existir una diferencia del 10% entre las dos fórmulas más votadas. Desde su vigencia, sólo se aplicó una (1) vez en los comicios de 1995. Un comentario aparte, merece el ballotage aplicado en 1991 en la provincia de Chubut. La mayoría absoluta a dos vueltas fue introducida en el distrito a través de una norma que sancionaba otro sistema electoral: la ley 3569/90 que incorporaba en la provincia la aplicación de la Ley de Lemas. Con la aprobación de esta norma, se incluía también la segunda vuelta electoral para aquellos casos en los que el candidato más votado del partido ganador (gracias a la acumulación de los votos de varios subtemas) no recibiera individualmente más sufragios que cualquier otro candidato rival. El argumento para la incorporación del doble turno tenía sus orígenes en la experiencia uruguaya (donde la ley de lemas llevaba más de medio siglo vigente) y buscaba de este modo evitar la pérdida de legitimidad de los candidatos ganadores que, aún triunfantes habían recibido menos apoyo popular individual que sus oponentes derrotados. Esta disposición se utilizó en la primera y única elección con ley de lemas que tuvo lugar en Chubut y luego fue derogada, restableciéndose el sistema directo por mayoría simple.

### **Distribución de circunscripciones y bases de representación popular**

Propuesta:

***Incorporación del sistema de representación territorial de todos los departamentos de la provincia.***

Los sistemas electorales poseen criterios de ponderación

del voto que implican un refuerzo de la representación para algunos ciudadanos, según su localización territorial, y una depreciación para otros. A este fenómeno se lo conoce con el nombre de sobre-representación distrital. Esto se produce cuando el porcentaje de población de un distrito electoral difiere significativamente del porcentaje de otros.

Entonces, el criterio de representación elegido para la elección de legisladores, puede ser en base a un principio de representación territorial, el cual toma a los departamentos que integran la provincia como fundamento para la elección, o puede ser de acuerdo a un criterio poblacional, mediante el se toma como base al número de habitantes de los departamentos o de las secciones electorales.

Tal como se mencionó anteriormente, Mendoza en 1916, deja de lado la base de tipo territorial, lo cual implicó que las cámaras quedaran organizadas mediante un criterio poblacional. Esto significa, que a partir de entonces ambas cámaras de la Legislatura Provincial (de Diputados y Senadores) representan lo mismo, es decir, al pueblo de las diferentes secciones electorales en las cuales se encuentra dividida la Provincia<sup>22</sup>. El problema reside en que por causa de la diferencia poblacional de cada departamento, se ha generado una suerte de apropiación de la representación política por parte de los departamentos con mayor densidad poblacional, respecto de los que presentan menor cantidad de habitantes.

### III) Respeto de los mecanismos de democracia semi-directa y de participación ciudadana:

Propuesta:

***Incorporación de iniciativa popular, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandatos, etc.***

Estas formas, son sistemas que llevan a facilitar una democracia más participativa, un acercamiento entre el ciudadano y sus representantes, entre gobernados y gobernantes y conllevan un fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 introduce la iniciativa popular (art.39), y la consulta popular (art.40)

como instrumentos de democracia semidirecta, que son "mecanismos o procedimientos mediante los cuales el cuerpo electoral participa directamente en la función constituyente o legislativa realizada por los órganos representativos, o adopta decisiones acerca de los integrantes de los mismos o decisiones políticas fundamentales sobre determinados problemas"<sup>23</sup>.

En la Constitución provincial aparecen mecanismos de este tipo. Por ejemplo para la reforma de la Constitución Provincial, ya sea total o parcial o de un solo artículo, se exige la participación del pueblo, lo que supone una forma de participación semidirecta. También cabe mencionar la acción popular del art. 60 prevista para acusar por faltas o delitos definidos en la ley electoral.

En el ámbito municipal resulta de interés destacar que si bien la Constitución provincial no contempla especiales formas de participación como la iniciativa, la consulta o la revocatoria de mandatos, es la Ley Orgánica de Municipalidades nro. 1079 la que dispone un particular mecanismo de participación popular para ayudar a hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios locales. Así dispone que todos los vecinos tienen el derecho de provocar el castigo de los funcionarios municipales, por faltas cometidas en el cumplimiento de sus deberes, por medio de denuncias respecto de las cuales se reglamenta su trámite (art. 158).

En una comunidad pueden darse distintas formas institucionalizadas de participación donde se pueden conformar sistemas estables de participación, procesos participativos o mecanismos participativos. Dichas formas pueden obedecer a un criterio de organización de abajo hacia arriba (como la iniciativa popular) o de arriba hacia abajo (como las consultas o referéndums). Entre las formas más conocidas se encuentran: consultas ciudadanas, audiencias públicas, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, planes de metas, consejos consultivos, presupuestos participativos, talleres participativos de planificación estratégica, comisiones de seguimiento, grupos motores.

Todas estas propuestas pueden ser incorporadas a lo largo del proceso de formulación de políticas y pueden adquirir distinta jerarquía en tanto su consideración e importancia.

<sup>22</sup> En 1965 se divide a la provincia en cuatro secciones electorales. La Primera Sección: Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle; la Segunda Sección: San Martín, Maipú, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz; la Tercera Sección: Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tunuyán, San Carlos Y Tupungato; Cuarta Sección: San Rafael, General Alvear Y Malargüe.

<sup>23</sup> Mario Justo López; "Introducción a los estudios políticos"; vol. II; 2da. ed.; Ed. Depalma; Bs.As.; 1987; pág. 413.

Los mecanismos anteriores requieren del protagonismo ciudadano, para ello resulta necesaria una cultura política exigente en cuanto al compromiso de los miembros de la sociedad, en este sentido resulta necesario destacar el compromiso de formación cívica que el Estado debe proveer a la sociedad.

Dicha preocupación se encuentra presente el punto 7 del Art. 212 de la Sección VIII, respecto de la educación e instrucción cívica donde se menciona: Es obligatoria la enseñanza del idioma e historia nacional y de las Constituciones nacional y provincial en todo establecimiento de educación, sea de carácter fiscal o particular.

Desde hace algunos años viene funcionando bajo el formato de Fundación la Escuela de Gobierno y Administración, con los objetivos de formar dirigentes sociales, políticos y de la comunidad en general.

Creemos necesaria una institucionalización de la misma bajo la órbita del poder ejecutivo y la creación de similares instituciones departamentales.

Propuesta:

***Institucionalización de la Escuela de Gobierno y Administración bajo la órbita del Poder Ejecutivo y de los Municipios, reglamentación y dotación de recursos.***

Otro de los puntos que deseamos destacar respecto de la participación ciudadana, más allá de la jerarquía normativa que haga efectiva su prestación, debe tenerse en cuenta el grado de avance de las herramientas tecnológicas. Las mismas pueden acercar notablemente a los representantes y representados y al gobierno con los ciudadanos, a los efectos de reducir los tiempos y virtualizar la participación, ello sin detrimento de los mecanismos participativos ya existentes.

Propuesta:

***Desarrollar herramientas de e-gobernment que permitan el acercamiento entre representantes y representados, a la vez que aceleren y simplifiquen mecanismos de consulta participativos, así como trámites y acceso a la justicia.***

En este sentido el Plan de Gobierno Electrónico impulsa el uso intensivo de las tecnologías de la información y las co-

municaciones (TICs), para lograr ofrecer mejores servicios al ciudadano / habitante, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y favorecer la integración de nuestra producción al mercado global.

La correcta implementación del mismo supone poner a disposición mayores herramientas para lograr una mejora en la calidad de los diseños institucionales.

Propuesta:

***Instrumentar los mecanismos necesarios que garanticen el acceso a la información pública y a todas las propuestas o decisiones que tome o haya tomado, también pueden incorporarse en el mismo sentido declaraciones juradas, entre otra información de utilidad.***

Otro de los elementos que debemos tener en cuenta pensando en la participación de los ciudadanos es el acceso a la información pública. La Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

El Derecho a la Información Pública es ya ampliamente reconocido como un derecho humano fundamental que tiene tres aspectos característicos: en primer lugar, implica la posibilidad cierta de los ciudadanos de solicitar y recibir información en manos del Estado; en segundo lugar, refiere también a la obligación de éste de difundir información de manera proactiva sin mediar petición alguna y; en tercer lugar, la obligación del Estado no sólo de poner a disposición de los ciudadanos la información disponible, sino también la obligación de producir y sistematizar ciertas categorías elementales de información.

El acceso a la información también se sostiene en un principio básico de la forma republicana de gobierno, el de la publicidad de los actos de gobierno. En las sociedades contemporáneas esta apertura institucional del Estado a los ciudadanos, constituye un pilar fundamental del sistema democrático, ya que no sólo transparenta la función de gobier-



no, mejorando el buen uso de los recursos públicos; sino que también contribuye con una participación ciudadana más informada y efectiva. Se trata, entonces, de un derecho que facilita el cumplimiento efectivo de una larga lista de derechos fundamentales para el mejoramiento de la democracia.

Comprender estos dos elementos del derecho a la información pública permite mejorar la calidad de los diseños institucionales a la hora de proponer reformas institucionales que fortalezcan el vínculo entre los diferentes actores del sistema político.

#### **IV) Respeto del Defensor del pueblo**

Propuesta:

***Introducir la figura del defensor del pueblo y regular los requisitos básicos para acceder al cargo y las atribuciones y deberes del mismo.***

Resulta fundamental instituir dentro de la Constitución Provincial una figura que de cuenta específicamente de la protección de los derechos humanos y de las demás garantías tuteladas en la Constitución de la Provincia.

A nivel mundial y nacional surge como una herramienta que viene a saldar la insuficiencia de la función de control que realizan tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo. No significa reemplazar los mecanismos tradicionales de control, sino coadyuvar con ellos a prevenir y solucionar conflictos y mejorar la actividad administrativa.

La importancia de esta figura radica en la facultad que posee para la fiscalización, control y protección de derechos y garantías; y como la misma se constituye en su función principal y fundante.

La supervisión y la inspección constantes de la Administración Pública Provincial – centralizada y descentralizada – apunta a lograr la tan buscada eficiencia de la misma y evitar o denunciar aquellas acciones que resulten perjudiciales. Recalcando que para poder desempeñar correctamente y de manera eficaz su función, es imprescindible otorgarle la legitimación procesal; que lo habilita para acudir a instancias administrativas y judiciales.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo resulta una de las principales vías de comunicación y enlace entre la sociedad y el Estado provincial; y el actor idóneo para la defensa de los particulares frente a actos, omisiones o hechos de la Administración que puedan resultar perjudiciales para los mismos. Cumple además un rol pedagógico e informativo. En cuanto a los antecedentes encontramos la incorporación en la Constitución Nacional desde la Reforma de 1994 y la existencia de la misma en las Constituciones provinciales de Córdoba, Formosa, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis.

Frente a la incorporación de la figura del Defensor del Pueblo, se debe tener en cuenta la necesidad de dotarla de herramientas complementarias que le permita desempeñar con eficacia la función y alcanzar los objetivos a cuyo fin se instituye dicha figura. En la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994, se incorporan garantías tales como el Amparo, el Habeas Data y el Habeas Corpus, que representan acciones que tienen como objeto la protección de los particulares frente al accionar del Estado.

#### **V) Respeto del Poder Legislativo**

##### **Estado de situación:**

En el ciclo constituyente iniciado a partir de 1853 todas las provincias, con excepción de Buenos Aires, estatuyeron un legislativo unicameral<sup>24</sup>. Mendoza si bien siguió esta línea, con la tradicional Sala de Representantes compuesta por 25 diputados, instauró paralelamente un sucedáneo del Senado al crear el Consejo de Gobierno que, junto al primer mandatario local, integraba el Ejecutivo Colegiado. A partir de la Constitución de 1894/5 se instala definitivamente el bicameralismo que subsiste, con variantes, hasta nuestros días.

Los principios de composición de las Cámaras de Diputados y de Senadores en la actual Constitución de Mendoza son casi idénticos. En ambas rige la elección directa, la base la constituye la población de cada sección electoral, los límites máximos varían, en la primera es de cincuenta diputados y en la segunda, de cuarenta senadores, mientras que el mínimo por sección electoral es de ocho diputados y de seis senadores. La duración es de cuatro años con renovación parcial cada dos años, y con reelección para ambas cámaras.

<sup>24</sup> María Gabriela Abalos; "El poder legislativo en las provincias: algunas notas para su reformulación"; en El Derecho tomo 198-645.

En la Convención Constituyente no se discutió en profundidad, se manifestaron las voces a favor y en contra del bicameralismo, las primeras hacen hincapié en la inutilidad y onerosidad del Senado, y las segundas, sostienen la conveniencia de la doble discusión de las leyes para evitar sanciones apresuradas que no cuenten con el debido estudio y consideración<sup>25</sup>. Aunque no faltó quien críticamente expresara que con idéntica representación una de las dos denominaciones estaría demás, o todos diputados o todos senadores<sup>26</sup>.

Propuesta:

***Modificar la composición del órgano legislativo y en su caso reformular el régimen de integración, quórum, mayorías, procedimientos de sanción de leyes.***

En general, las reformas propuestas en esta sección suponen un cambio integral de dicho órgano con la modificación de su composición (art. 67) y con la reformulación del régimen de integración (disposiciones transitorias) quórum (Art. 88 CP), mayorías, modificación del periodo ordinario de las sesiones de ambas cámaras (art. 84) incluyendo la posibilidad de autoconvocatoria a sesiones extraordinarias, como así también la incorporación y regulación de las sesiones preparatorias de ambas cámaras y la modificación del régimen de sesiones en minoría (art. 70 y 78 CP). Una clasificación de los parlamentos y congresos permite diferenciarlos según éstos posean una o dos cámaras. El "unicameralismo" o "bicameralismo"<sup>27</sup>, como instituciones de gobierno, fundamentan su existencia en la idea de que el poder puede estar concentrado en una cámara o repartido entre dos. Históricamente, los bicameralismos tuvieron su origen en la idea medieval de representación por ordenes o estamentos. Se pensaba que las diversas clases sociales debían estar presentes en estas dos cámaras bajo distintos métodos de selección (una electa bajo el principio de la representación popular y la otra con un principio diferente). En este caso, la existencia de una segunda cámara servía de freno conservador frente a la otra elegida más democráticamente. Con el tiempo, la justificación de una segunda cámara como medio para asegurar la representación aristocrática perdió vigencia y, en la actualidad, su mantenimiento se justifica de diferentes maneras. Por ejemplo, en los

estados federales su existencia permite la protección de los intereses de las unidades autónomas (provincias o estados) que constituyen la federación. En este sentido, la existencia de un estado federal implica que la segunda cámara tenga un objetivo claro: tutelar y garantizar la igual representación de sus estados miembros.

En cuanto a las modificaciones, la mayoría de los proyectos de reforma elevados para su tratamiento coinciden en las siguientes propuestas

Propuesta:

***Se propone su modificación la modificación de los arts. 100 y 104 para la agilización de procedimientos para la discusión y sanción de las mismas.***

Propuesta:

***Eliminar la posibilidad de aprobación tácita y la votación secreta de los pliegos que debe tratar el órgano legislativo e introducir la facultad del candidato propuesto por el Poder Ejecutivo para su aprobación de retirar su pliego (art. 83).***

A esta altura del desarrollo democrático representativo resulta necesario conocer las opiniones de nuestros representantes, la utilización del secreto respecto de los pliegos enviados por el Ejecutivo que prevé nuestra constitución, constituyen un obstáculo en la identificación de las objeciones de los legisladores respecto de la persona y aptitudes para la designación de los mismos, y se presta para posibles acuerdos entre partidos sin su necesaria justificación pública.

## **VI) Respeto del Poder Ejecutivo**

### **Estado de situación:**

En la Constitución de 1854 el Ejecutivo se integraba por el Gobernador, un Consejo de Gobierno y los secretarios nombrados por el primero. Acorde con las atribuciones que le habían sido otorgadas, se advierte que estamos ante un ejecutivo unipersonal acompañado por un cuerpo consultivo y colegislador, sucedáneo -afirma Pérez Guilhou- de un órgano senatorial<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Carlos A. Egües; "Historia constitucional de Mendoza"; ob.cit.; pag. 90.

<sup>26</sup> Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente, XVI Sesión Ordinaria, 15/12/1915, pág. 4. Convencional Contreras

<sup>27</sup> María Inés Tula: "La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su deebte".

<sup>28</sup> Dardo Pérez Guilhou; "El ejecutivo colegiado en la Constitución Mendocina de 1854"; en Revista del Instituto de Historia del Derecho; nro. 12; Bs.As.; 1961; pág. 3.

Con la Constitución de 1894/5, se instaló el ejecutivo unipersonal, se suprimió el Consejo de Gobierno y apareció el vicegobernador relacionando el ejecutivo con el legislativo, estructura que se mantiene en la Carta de 1916 vigente.

En cuanto a la elección, el mecanismo previsto hasta 1916 era la elección indirecta. En esa fecha, la Constitución estableció la elección directa y a simple pluralidad de sufragios para designar tanto al gobernador como al vicegobernador, luego con la reforma parcial de 1965 se volvió al modo indirecto hasta 1985 en que una nueva enmienda reimplantó la vía directa, que es la que subsiste hasta la actualidad.

En cuanto al mandato, fue de tres años antes y después de 1854, excepto en las Constituciones de 1910 y de 1948/9 que lo llevaron a cuatro años, tal como está hoy vigente por la reforma parcial de 1965. Un punto clave es la imposibilidad de reelección inmediata del Gobernador, tanto en la Carta de 1894/5 como en las siguientes, se establece la no reelección para el período siguiente al de su ejercicio. Es este sin duda un principio fundamental en la organización constitucional de Mendoza. Respecto del mismo encontramos diferentes posiciones, las cuales presentan argumentos válidos tanto a favor como en contra de la posibilidad de reelección en el cargo de gobernador.

Propuesta:

***Permitir la reelección del gobernador por un mandato.***

Hasta 1983, ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de los ejecutivos, ni de gobernadores ni de vicegobernadores, puesto que también se prohibía la sucesión recíproca. Para retomar la conducción del gobierno debía esperarse como mínimo que se cumpliera una gestión.

Neuquén era la más estricta al exigir dos períodos de intervalo para poder postularse nuevamente, San Juan, en cambio, adaptó la constitución a sus avatares políticos y flexibilizó esta cláusula al conceder la excepción a los funcionarios que habían terminado el mandato a raíz de una intervención federal.

Las reformas constitucionales efectuadas durante los primeros diez años de democracia abrieron esta posibilidad. La Rioja y San Juan fueron pioneras en este tema, ya que habilitaron la reelección en 1986, seguidas por Córdoba y San Luis al año siguiente, Catamarca y Río Negro en 1988,

Misiones en 1989, y Formosa y Tierra del Fuego en 1991. En 1994, la reforma constitucional nacional y la inclusión de la reelección para el cargo de presidente impulsaron nuevamente este debate y marcó una tendencia favorable en el resto de las provincias. Siguió este camino, Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa y Santa Cruz. Excepto Chaco, único distrito donde el gobernador no se presentó a la reelección, el resto hizo uso de esta potestad. En otros casos, como Santa Fe y Tucumán, la imposibilidad de arribar a un acuerdo -dentro del propio partido gobernante y entre las distintas fuerzas políticas- impidieron la reelección de los gobernadores en ejercicio.

Propuesta:

***Modificar el régimen de autorización de ausencia del gobernador de la capital y de la provincia.***

Se encuentra regulada por el Art. 118 CP. Es necesaria la reforma, actualmente otorga una autorización general para ausentarse al comienzo de cada período ordinario de sesiones.

Propuesta:

***Introducir la prohibición expresa del dictado de decretos de necesidades y urgencias.***

El art. 128 inc. 2 de la Constitución provincial refiere que corresponde al Gobernador expedir decretos sin alterar su espíritu. El texto indicado es sumamente amplio, sin distinguir qué tipos de decretos son.

Por ello, debería determinarse de manera clara y contundente la prohibición del dictado de los mismos, sin perjuicio que, de considerar la necesidad de su expedición, lo sea en términos idénticos a los previstos en el inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional.

Ello permitiría un mejor control y evitaría violentar el principio rector y democrático previsto en el art. 28 de la Carta Magna Nacional (principio de razonabilidad).

Propuesta:

***Generar mecanismos destinados a lograr una mayor eficiencia en lo que se refiere al ingreso y la permanencia en la Administración Pública.***



Si bien ya se encuentra legislada y en proceso de implementación se considera muy importante que el ingreso a la Administración Pública, sea realizado mediante concurso público, con el fin de asegurar que el puesto laboral sea ocupado por aquel aspirante que reúna los requisitos necesarios. Asegurar este mecanismo, conlleva la implicancia de producir una apertura y renovación dentro de las grandes estructuras partidarias, además de fortalecer herramientas que permitan disminuir las diversas formas de clientelismo político. Por último, la figura del "empleado público" queda resguardada de las voluntades políticas del momento.

## VI) Respeto del Poder Judicial

### Estado de situación:

En la Constitución de 1854 el Poder Judicial era presidido por una Cámara de Justicia cuyos miembros eran designados por el Gobernador a propuesta del Consejo de Gobierno, que luego con la Carta de 1894/5 sería la Suprema Corte, cuyos miembros los nombra el Gobernador con acuerdo del Senado, puntualizando además con mayor precisión los órganos que integraban las distintas instancias. Esta misma estructura en cuanto a la Suprema Corte se mantiene en la Constitución de 1910 y de 1916.

La Constitución de 1900 es novedosa ya que instituye una Suprema Corte que no será permanente sino que se integrará por sorteo entre los miembros de las cámaras de apelaciones para cada caso a resolver.

Actualmente la Suprema Corte, órgano máximo del Poder Judicial provincial, se compone de siete miembros, conforme dice el art. 143, pudiendo dividirse en salas, que de acuerdo a la reglamentación se constituye en tres (Ley 4969).

En cuanto a la designación de los miembros del Superior Tribunal y el Procurador General, el art. 150 dispone que serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, mientras que para los miembros inferiores era igual, hasta la enmienda o reforma de un solo artículo acaecida en 1997 (mediante ley 6524) que introdujo el Consejo de la Magistratura en el mismo art. 150. De esta forma, le cabe a este cuerpo proponer al Ejecutivo en las ternas vinculantes el nombramiento de jueces inferiores y miembros del ministerio público, y seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a los cargos referidos. Cabe aclarar que el Con-

sejo de la Magistratura fue creado en 1987 mediante decreto del Gobernador, luego incorporado por ley provincial, hasta que finalmente en 1997 adquirió rango constitucional. En relación con el control, la Constitución de 1916 vigente mantuvo el juicio político para los miembros de la Suprema Corte y el Procurador General, y el Jury de enjuiciamiento para los jueces inferiores y miembros del Ministerio Público, compuesto por los siete miembros de la Corte, e igual número de diputados y senadores (art. 164), reglamentando el procedimiento detalladamente en los arts. 165 a 168.

Propuesta:

***Introducir para los magistrados de la Suprema Corte la necesidad de obtener una nueva designación y un nuevo acuerdo al llegar a la edad jubilatoria.***

Una exigencia semejante ha sido incluida por la reforma de 1994 en el Art. 99 Inc. 4 párrafo 3 de la Constitución Nacional, al requerir un nuevo nombramiento con acuerdo del Senado para mantener en el cargo a los magistrados de la Corte Suprema una vez que cumplan la edad de 75 años y podría ser repetido indefinidamente por el mismo mecanismo.

A su vez, la exigencia de requerir para los magistrados de la Suprema Corte una nueva designación y un nuevo acuerdo al llegar a la edad jubilatoria está consagrada en el Art. 154 de la Constitución del Chaco.

Este precepto, tuvo observaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia Nacional<sup>29</sup>, donde se declara la nulidad absoluta de esta reforma por considerarla un ejercicio indebido de la competencia limitada otorgada por la Ley de Convocatoria a la Convención Reformadora, y se argumenta además, que la inamovilidad de los jueces es inherente a la naturaleza del poder judicial de la nación y representa uno de los principios estructurales del sistema político establecido en 1853.

En los proyectos de reforma revisados también se incluyen las siguientes propuestas:

Propuesta:

***Se propone introducir la autarquía financiera del poder judicial: puede hacerse por vía legislativa.***

<sup>29</sup> Fayt c/Estado Nacional



El Poder Judicial de la Provincia de Mendoza no observa norma expresa que explicita la autarquía financiera de este órgano.

El instituto de la Autarquía Financiera del Poder Judicial es de suma importancia si se pretende una dispensa de justicia eficiente, comprometida con la demanda de los justiciables, sustentable y moderna.

La mayoría de las solicitudes que se formulan por la ciudadanía, básicamente se centran, en la exigencia de una mayor rapidez en la gestión judicial.

Para lograr este requerimiento, es necesario gozar ineludiblemente de formas, métodos y políticas de administración de recursos financieros propios pero también de programas serios de obtención de los mismos, a diferencia del sistema actual. (arts. 142 a 149 de la Constitución de la Provincia de Mendoza y Ley Orgánica de Tribunales).

Sin perjuicio de ello, se avizora la posibilidad de lograr este cometido, ya que la propia ley orgánica de tribunales provincial, establece en su art. 16, inc. b), la facultad del presidente de la Suprema Corte de ejercer la economía de toda la Administración de Justicia.

Es decir, mediante esta posibilidad, y la incorporación de organizar y obtener los recursos necesarios para su integral funcionamiento, ya sea en el texto constitucional, o bien por medio de leyes complementarias, se logrará instituir un verdadero Poder Judicial eficiente y eficaz para el real aseguramiento de la defensa de los derechos de la población.

A nivel nacional, reconocemos como antecedentes la ley 23.853 y a nivel provincial encontramos la ley 1971 de la provincia de Neuquén, sin perjuicio de lo asignado por los respectivos Estados en la ley de presupuesto<sup>30</sup>.

Propuesta:

**Modificar los requisitos de edad, residencia y antigüedad profesional para acceder a la magistratura (152, 155, 176) En lo que se refiere a esta propuesta, debemos distinguir entre los diferentes magistrados según que juzgado, tribunal u órgano integren.**

Para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia, conforme lo establecen los arts. 143 y 152 de la norma fundamental provincial, se requiere: haber cumplido 30 años y no tener más de 70; haber nacido en territorio argentino o ser hijo de padres nativos y demostrar 10 años en el ejercicio de la profesión u 8 de magistratura.

En lo que refiere a ser miembro de Cámaras de Apelaciones y Tribunales Colegiados de Única Instancia: ciudadanía en ejercicio, 28 años de edad cumplidos y no más de 65, haber ejercido la profesión de abogado por 8 años o 5 en la magistratura. (art. 153 CMza.).

Se distingue del párrafo precedente, los requisitos para ser juez letrado en primera instancia, en lo atinente a edad (tener más de 25 años y menos de 70) y 5 de ejercicio de profesión o 2 en algún cargo de la magistratura. (art. 154 CMza.). Mientras que para acceder al cargo de juez de paz letrado, a diferencia del de primer instancia, basta un (1) año de ejercicio de la profesión o empleo en la magistratura. (art. 155 CMza.).

Propuesta:

**Reformar el sistema de designación de los jueces de paz para adecuarlo al sistema previsto para los demás magistrados (174 CP).**

Es imperiosa una justa adecuación para sostener el equilibrio en los mecanismos de convocatoria y selección de magistrados, cualquiera sea su nivel o instancia, con excepción de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

Actualmente el art. 174 de la CMza expresa: "Los funcionarios de la Justicia Inferior o de Paz, serán nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia y permanecerán en el ejercicio de sus funciones mientras dure su buena conducta". Mientras que el art. 150 refiere: "... Los Jueces de los Tribunales Inferiores y los representantes del Ministerio Público, serán propuestos por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo y designados por éste con acuerdo del H. Senado".

<sup>30</sup> (Ver el trabajo de Fernando R. Frávega, "Autarquía Financiera del Poder Judicial: La madre de todas sus reformas", publicado en la página web: [www.colabogados.org.ar](http://www.colabogados.org.ar); y la nota N° 4877 del Centro de Información judicial de la República Argentina, intitulada "La independencia del Poder Judicial es una garantía del ciudadano", en [www.cij.gov.ar](http://www.cij.gov.ar).)



Propuesta:

***Instauración del juicio por jurados, la modificación de la composición del jurado de enjuiciamiento reglando su funcionamiento.***

Desde hace años, se viene consolidando la idea de efectivizar el "juicio por jurados", contemplado en nuestra Carta Fundamental en los arts. 24, 75 inc. 12 y 118.

Diferentes provincias (vg. Córdoba), ya lo ha implementado y nuestra provincia, en fecha 10 de mayo de 2012 efectuó el primer simulacro, con favorables resultados.

Sin perjuicio de ello, este instituto jamás se ha aplicado con efectividad, perdiendo eficacia, atento al rol protagónico que ejercen los magistrados penales durante los procesos judiciales.

A nivel nacional, se presentó en el corriente año, en la Honorable Cámara de Diputados el proyecto de ley que tramita bajo el Expediente N° 0776-D-2012, relativo a su implementación.

La doctrina señala, principalmente, como argumentos propicios, la efectiva participación del pueblo en el órgano judicial (ámbito penal), otorgándole al "soberano" legitimidad en la administración de justicia.

Propuesta:

***La consagración del Ministerio Público como un órgano extra poder con autonomía funcional y autarquía financiera.***

En la Provincia de Mendoza, el órgano Ministerio Público está regulado específicamente en la Ley N° 8.008.

En ella, se establece su autonomía funcional, consistente en la organización y funcionamiento que surja de la Constitución Provincial, de la presente ley y de las resoluciones de carácter general que, al efecto, dicte el Procurador General en el marco de las disposiciones constitucionales y legales. (art. 5, ley 8008). Además, actúa coordinadamente con las demás autoridades de la Provincia, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura.

No obstante, conforma y desarrolla sus funciones en el ámbito del Poder Judicial contando con una cuenta especial del

presupuesto del mismo, para el mejor ejercicio de sus funciones. (art. 1, ley 8008).

Mientras que con la reforma de 1994, a nivel nacional, se instituye como un órgano extra poder, con autonomía funcional y autarquía financiera, no estando regulado, a diferencia de Mendoza, dentro del Poder Judicial.

Dentro de los antecedentes que lo preveían como órgano independiente se encuentra la Constitución Nacional de 1853, y que luego fue suprimido hasta 1994, por la reforma de 1860.

Propuesta:

***Modificar la composición del jurado de enjuiciamiento y reglar su funcionamiento.***

El art. 164 de la Constitución local prescribe la composición del jurado o jury de enjuiciamiento, estando integrado por los miembros de la Suprema Corte Provincial e igual cantidad de senadores y diputados.

Como se observa, sus integrantes pertenecen a dos de los tres órganos previstos en el texto magno, es decir, el Judicial y el Legislativo, no así el Ejecutivo.

Tampoco participa de manera directa el pueblo, el que lo hace a través de sus representantes tal como lo prescribe la forma de gobierno adoptada por nuestro régimen federal que hace eco en los arts. 1, 5 y 123 de la Constitución Nacional y art. 1 de la local.

Mientras que a nivel nacional, en el art. 115 se compone de miembros representantes del Poder Judicial, Legislativo y de Abogados de la Matrícula. De igual modo, la Provincia de Santa Fe, mediante ley 12949 del año 2008.

Este órgano, es de fundamental importancia, ya que asegura el juzgamiento de magistrados, que no sean los miembros de la Suprema Corte, fiscales, asesores y defensores, por las causales de mal desempeño, desorden de conducta, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes.

Este criterio de amplitud en la composición ha sido receptado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1, Ley 1189 del año 2003), que incluye a jueces/juezas.

En la provincia de Salta, a los mencionados en el párrafo anterior, se suma el Fiscal de Estado. (art. 160 de la Constitución Provincial).

Propuesta:

***Revisar la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa, pudiendo sustraer la misma de ese órgano y establecer en su caso juzgados y/o cámaras contenciosos administrativos.***

El texto constitucional provincial establece en su art. 144 inc. 5 que corresponde a la Suprema Corte entender y decidir de manera originaria "las causas contencioso administrativas en única instancia, previa denegación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos gestionados por parte interesada. Se entenderá que hay denegación tácita por la autoridad administrativa, cuando no se resolviera definitivamente, dentro de los 60 días de estar el expediente en estado de sentencia."

Atento el cúmulo de causas vigentes en estado de resolución que mantiene este órgano y a fin de alcanzar descomprimir su ámbito de resolución, es que se propone la creación de Juzgados de Primera Instancia o bien Cámaras en lo Contencioso Administrativo, a fin que la Corte cumpla el papel de última intérprete del texto constitucional, dejando el desarrollo del proceso y procedimiento administrativo, en su totalidad, a estos nuevos tribunales.

De esta manera, y valga la redundancia, se lograría una mejora en la administración de justicia y en la resolución de los litigios, muchos de ellos de resonante notoriedad.

A nivel nacional este punto ha sido resuelto hace tiempo, con la creación de los Juzgados en lo Contencioso Administrativo de Primera Instancia y sus respectivas Cámaras de Apelaciones.

Lo mismo ha ocurrido en distintas provincias, a saber: Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Córdoba (ley 7182), entre otras.

Su implementación podrá realizarse mediante ley provincial que establezca de manera integral su funcionamiento, tal como lo prevé la ley 7182 de la Provincia de Córdoba.

## VII) Respeto del Régimen Municipal

### Estado de situación y fundamentación:

1. En primer lugar, la Constitución de Mendoza si bien debe asegurar la autonomía municipal, podría, sin que ello implique una violación al texto nacional, mantener la estructura departamental a la cual estamos habituados, siendo en buena medida, parte de nuestra idiosincrasia y de nuestra historia<sup>31</sup>. En efecto desde marzo de 1828, cuando la Junta de Representantes de la provincia aprueba el Reglamento de Policía, se establece la primera división administrativa del territorio de Mendoza en departamentos y cuarteles. Luego hacia 1860 se encuentra plenamente desarrollada, la división territorial de la provincia, establecida sobre la base de subdelegaciones y departamentos. Para esa fecha están definidos los quince departamentos históricos de Mendoza, a los que solamente se agregarán Las Heras a fines de ese siglo, Alvear en 1914 y Malargüe en 1950. Este aporte histórico es muy importante para fundamentar la continuidad de la organización municipal sobre la base de los departamentos.

2. A su vez, dentro de cada departamento podrían distinguirse dos categorías de organización municipal cuya denominación sería: municipios y comunas, siendo el número de habitantes el criterio distintivo, ello en pos de obtener una mayor descentralización política e institucional, como a su vez lograr una considerable cercanía entre el gobernante y el gobernado.

Para darle mayor perdurabilidad a la Constitución, no cabe que ésta indique el número de habitantes a tener en cuenta para la diferenciación entre municipio y comuna, dejando tal aspecto en manos de la legislación infra constitucional, lo que oportunamente permitirá receptor por ejemplo, los cambios que surjan del crecimiento demográfico.

Tal legislación no podrá desconocer las dieciocho ciudades cabeceras de los departamentos como municipios, dada su existencia histórica, y dentro de cada uno de ellos determinar en base a la población, la existencia de una o varias comunas. En cambio, sí corresponde que la Carta Magna reconozca a los que denominamos municipios, la autonomía plena, es decir, en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico financiero; mientras que a las comu-

<sup>31</sup> Ver de MARÍA GABRIELA ABALOS; Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial, 1era. Ed.; Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo EDIUNC.; Mendoza; 2006.



nas les faltaría únicamente la primera citada, rigiéndose por la ley orgánica que dicte la Provincia.

Se sugiere además, introducir como condición previa para el ejercicio de la autonomía institucional, una consulta popular vinculante respecto de la conveniencia de sancionar la carta orgánica, para posibilitar de este modo que sea el mismo vecino quien pueda opinar y, en este caso, decidir si en un momento determinado, entiende que es conveniente ejercer tal autonomía o no. De este modo, se proponen los siguientes artículos:

Propuesta:

**Art....: La administración de los intereses y servicios locales en la capital y en cada uno de los departamentos de la Provincia, estarán a cargo de municipios y comunas con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Orgánicas y de la Ley Orgánica en su caso. Los municipios gozan de autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera, y las comunas de autonomía política, administrativa y económico-financiera. La norma determinará el número mínimo de habitantes necesario para que un centro poblado constituya una u otra categoría en cada departamento.**

**Art....: Los municipios dictarán su propia Carta Orgánica, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución, siempre que la mayoría simple de los electores se expidieren afirmativamente. Una vez cumplido tal recaudo, la Carta será sancionada por una convención municipal convocada al efecto por el departamento ejecutivo comunal, en virtud de ordenanza sancionada al respecto con el voto de los dos tercios de sus miembros. La convención municipal estará integrada por un número igual que el de los miembros del Concejo Deliberante, y serán elegidos por el pueblo por sistema de representación proporcional. Para ser Convencional Municipal se necesita reunir los mismos requisitos exigidos que para ser Concejal.**

**Art. ....: Los municipios, mientras no sancionen su carta orgánica, y las comunas se regirán por la Ley Orgánica que al afecto dicte la Legislatura sobre las bases establecidas en esta Constitución.**

Cabe contemplar también la alternativa posible de enmienda de un solo artículo, prevista en los arts. 223 y cc. de la Norma Suprema Provincial.

En ese caso, si se elige este procedimiento de reforma para cumplir con el art. 123 citado de la Carta Nacional, bastaría con modificar el art. 197 de la norma provincial, reconociendo la autonomía municipal, distinguiendo entre municipio y comuna en relación con la autonomía institucional, dejándose la reglamentación de los demás puntos a las cartas orgánicas y a la ley orgánica.

Atento a que el art. 197 en su redacción actual contiene también normas sobre la autonomía política de los municipios, específicamente referidas a la composición, elección y duración de los miembros del Concejo Deliberante, también se incluye en esta propuesta ese aspecto. Dicho artículo quedaría redactado de la siguiente forma:

Propuesta:

**Art. 197: La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estarán a cargo de municipios y comunas con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Orgánicas y de la Ley Orgánica en su caso. Los municipios gozan de autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera, y las comunas de autonomía política, administrativa y económico-financiera. La ley determinará el número mínimo de habitantes necesario para que un centro poblado constituya una u otra categoría en cada departamento. Los municipios estarán gobernados por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo y las comunas por una Comisión de Vecinos, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo y la Comisión de Vecinos por mitades cada 2 años. Todas las autoridades mencionadas pueden ser reelectas una sola vez en forma inmediata. Los integrantes del Departamento Deliberativo en los municipios y de la Comisión de vecinos en las comunas serán elegidos directamente por el pueblo, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados.**

En cuanto a los demás aspectos que completan la organización municipal provincial se formulan algunas consideraciones generales:

1. Sobre la organización del poder, se sugiere para los municipios, es decir, para aquéllos que tengan autonomía plena, el mantenimiento del departamento Ejecutivo y del Deliberativo, elegidos en forma directa. En cambio, para las comu-



nas, bastaría una comisión de vecinos, elegidos de la misma forma, que intentaría reducir el aparato burocrático, disminuir el gasto público y en buena medida, favorecer la más rápida satisfacción de las necesidades locales. Sobre la duración, se aconseja cuatro años de mandato para intendentes y concejales, limitándose las reelecciones a una solamente, en forma inmediata posterior, y se agrega para los segundos, la renovación por mitades cada bienio.

2. Importante punto es el de la representación de los departamentos en alguna de las Cámaras de la Legislatura provincial. Se propone en la de Senadores, a semejanza de lo que ocurre con la participación de las provincias en el orden nacional. Podrían ser dos senadores por departamento, uno que represente al municipio, y otro a todas las comunas que existan en su seno, elegidos en forma directa por los electores respectivos.

3. Respecto de las competencias y del poder de policía municipal, se sugiere que, a fin de disminuir las zonas de conflicto con la esfera provincial, se especifiquen y distingan las atribuciones que sean privativas y propias del municipio y de las comunas. Pero destacándose necesariamente el ejercicio concurrente de algunas de ellas con la provincia, con el objeto de optimizar los resultados. También se destaca la importancia y conveniencia de exigir acuerdos intermunicipales para el ejercicio de incumbencias propias entre departamentos que poseen intereses y problemáticas comunes, como por ejemplo los que conforman el Gran Mendoza.

4. En cuanto al poder tributario, se propone el reconocimiento de la capacidad impositiva municipal y por ende, la facultad de creación de impuestos municipales manteniendo las tasas y contribuciones. No debe incluirse un artículo referido a la composición del tesoro municipal con un listado detallado de recursos, ya que no siempre se ajustaría a los reales requerimientos y necesidades locales, sino que por el contrario, bastaría con un artículo referido en general a las atribuciones en materia económico – financiera dejando en manos de la reglamentación, ya sea a través de la Carta Orgánica o de la Ley orgánica, según corresponda, la indicación concreta de los distintos tipos de recursos, siempre que se respeten las normas provinciales y nacionales a fin de evitar incompatibilidades.

La Constitución debe contener una cláusula por la cual se reconozca al municipio la facultad de imposición exclusiva respecto de personas, cosas o actividades sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, lo cual sería acorde con

la consideración del municipio como entidad de gobierno necesaria o esencial y por ello, dotada de los recursos indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Con relación a los recursos propios y en especial a los impuestos, se debe reconocer la capacidad impositiva municipal y por ende, la facultad de creación de impuestos municipales. Para evitar el aumento de la presión impositiva estatal, se impone acordar con la provincia la forma, modo y condiciones para su ejercicio. Se sugiere mantener las tasas y contribuciones ya establecidas. En cuanto a los recursos de otra jurisdicción, en la Constitución provincial deberían fijarse pautas de coparticipación con los municipios. Si se admite la representación de ellos en el Senado, tendrán la oportunidad de participar en la discusión de la ley de coparticipación provincial. También en materia de empréstitos se deberían fijar pautas, exigiendo a los municipios el cumplimiento de ciertos recaudos antes de comprometer el patrimonio municipal.

5. Con respecto a la Justicia de faltas en el ámbito local, no es indispensable para el cumplimiento del art. 123 de la C. Nacional, es decir, que no es necesaria como contenido de la autonomía municipal. Sin perjuicio de ello, se advierte que, de aceptarla en la Constitución, habrá que debatir primero si se tratará de competencia administrativa o jurisdiccional. Pero como antecedente para tener en cuenta, cabe destacar que la Ley de tránsito provincial nro. 6082 en el art. 12 crea los Juzgados Administrativos Municipales de Tránsito, con los alcances fijados en dicha norma y en el Decreto Reglamentario nro. 867/94, como un modo de descentralización administrativa a los municipios.

6. Sobre los órganos de control en el área municipal, no es necesaria la creación de un tribunal de cuentas, siendo suficiente con el Tribunal de Cuentas provincial. En cambio, podría ser de utilidad contar con un Defensor del Pueblo en cada municipio, siempre y cuando sea ad honorem, elegido por el Concejo Deliberante, y con una duración –por ejemplo- de dos años, y con una sola reelección.

7. Finalmente, sobre la participación y sus distintas proyecciones en el ámbito local, cabe fortalecer la presencia de los extranjeros, con el cumplimiento de los recaudos necesarios, los cuales podrán variar en las distintas cartas orgánicas según la realidad demográfica de cada municipio. Se propone también incorporar mecanismos de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta popular,

pudiendo exigirse esta última para decidir temas trascendentes como la creación o incremento de alícuotas de los impuestos locales, el aumento de las tasas, el dictado y la modificación de la carta orgánica, etc. En lo que respecta a la revocatoria de mandatos, se podría mantener la cláusula contenida en la Ley orgánica 1079 vigente que, en el art. 158 le permite a cualquier persona formular una denuncia contra los funcionarios municipales ante el Concejo, por mal ejercicio de sus funciones.

A las juntas vecinales o grupos intermedios se les debería permitir la presentación de proyectos de ordenanza con expreso tratamiento en el término que prudencialmente se fije. También se podría disponer para todo municipio y comuna la creación de la banca del vecino, de la propia para las entidades no gubernativas, etc., quienes podrían participar de los debates en el Concejo con voz pero sin voto.

### **III. En síntesis**

La provincia de Mendoza se encuentra en deuda con la reforma constitucional nacional de 1994 que le exige asegurar la autonomía municipal en el ámbito institucional, político, administrativo y económico financiero. El gran desafío provincial del siglo XXI es hacer efectiva dicha autonomía sobre todo en lo institucional ya que ningún municipio mendocino puede ejercer poder constituyente local y en lo económico financiero, permitiendo que cuente con recursos propios limitando la dependencia con la provincia. La tradición departamental no es un obstáculo para el reconocimiento de autonomía a otros centros urbanos importantes además de las ciudades cabeceras (tales como Uspallata, Palmira, Consulta, etc.), que merecen ejercer su autogobierno, manejar de sus recursos, sumándose a una mayor descentralización política e institucional.

En dicho intento, no debe olvidarse que, fijar el alcance y contenido de la autonomía municipal, supone que no se podrán extremar las limitaciones que puedan llegar a privar al municipio de un contenido mínimo en cada grado de autonomía, ni extralimitarse de forma tal que se dificulte el ejercicio de potestades nacionales o provinciales, pero siempre receptando las particularidades locales, propias y características. De ahí la importancia de la coordinación de potestades que permita el crecimiento municipal en beneficio de la provincia para el fortalecimiento nacional, acercándonos a la fórmula de concertación que defendió incansablemente el maestro Frías.

## ANEXO I

### I. Antecedentes constitucionales.

#### La Constitución de 1854.

Una vez promulgada la Constitución Nacional en 1853, la provincia de Mendoza procedió a tomar las medidas conducentes a la organización política provincial. La Convención Constituyente se reunió en los primeros días de noviembre de 1854, y después de un detenido estudio y teniendo a la vista los proyectos presentados, en especial el que sirvió de modelo que fue el de Juan Bautista Alberdi, sancionó el 14 de diciembre de 1854 la constitución definitiva para presentarla al Congreso general en revisión.

Pueden destacarse las siguientes notas en relación con la organización del poder: El Ejecutivo presentaba signos de colegiación. Estaba conformado por un Gobernador elegido por la Cámara Legislativa, un Consejo de Gobierno compuesto por siete miembros y uno o más secretarios electos por el Gobernador. Dicho Consejo incluía entre sus siete miembros al Gobernador y todos sus integrantes eran elegidos por diversos medios. La Legislatura era unicameral compuesta por veinticinco diputados. El Poder Judicial era presidido por una Cámara de Justicia cuyos miembros eran designados por el Gobernador a propuesta del Consejo de Gobierno, mientras que los demás jueces y magistrados eran nombrados por el Gobernador.

En lo que respecta al régimen municipal, comenta Olascoaga que el capítulo VII de la Constitución, al igual que el VI del Proyecto de Alberdi, lleva el título de "Poder Municipal, Administración Departamental", y sus disposiciones se refieren a la organización municipal creándose la división departamental y en distritos, dando a cada departamento su municipalidad elegida por el pueblo directamente, en la que tienen voto los ciudadanos y los extranjeros. De esta forma, desde la desaparición en 1825 del cabildo en la provincia pasaron veintinueve años hasta el restablecimiento de las municipalidades o cabildos en cada departamento. Así lo dispuso el art. 55 de esta Constitución que cumplía con lo dispuesto por el art.5 de la Carta Nacional que impone a las provincias la obligación de "asegurar el régimen municipal". Queda, como vemos, definido por primera vez con base constitucional, el modelo territorial departamental del régimen municipal de la provincia, que aún se mantiene. La Constitución de 1894/5.

En el año 1895 entra en vigencia una nueva Constitución de la Provincia luego de un larguísimo proceso constituyente que se inicia en 1868, durante el gobierno de Nicolás Villanueva y termina en 1894 cuando es gobernador Pedro I. Anzorena.

Los aspectos de la organización institucional más destacados son los siguientes. En primer lugar la consagración del principio de soberanía popular pero limitando el derecho al sufragio a quienes sepan leer y escribir o sean contribuyentes del tesoro público. En segundo lugar, la adopción del sistema proporcional como principio general de representación. En tercer lugar, la organización bicameral del Poder Legislativo con diversa composición en cada cámara con elección indirecta, la duración en tres años de los diputados y la posibilidad de reelección, renovándose la cámara por tercios anualmente, mientras que los senadores eran uno por la Capital y uno por cada departamento, con seis años de duración y renovación por tercios cada dos años. En cuarto lugar, el Poder Ejecutivo era unipersonal, con elección indirecta, tres años de duración y sin reelección, En quinto lugar, se crea la Suprema Corte con un mínimo de tres miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado e inamovibles mientras dure su buena conducta. Por último, se introduce el juicio político, se crea el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Escuelas y el Departamento de Irrigación, y se introduce el referéndum para la reforma constitucional, siendo éste el molde hasta hoy vigente que remite la legitimidad de la reforma al ejercicio efectivo de formas de participación efectiva y directa de la soberanía popular, protegiendo a la Constitución de la posibilidad de modificaciones basadas en mayorías políticas ocasionales, capaces de desequilibrar el balance equilibrado del poder.

En materia municipal la reforma introduce algunos aportes novedosos. En primer lugar se plasma una fórmula que va a obtener carta de ciudadanía en el derecho público y va a perdurar de aquí en más, siendo receptada, incluso, por la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1934. Se establece que la administración de los intereses y los servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos estará a cargo de una municipalidad, fórmula muy gráfica y a la vez lo suficientemente elástica y genérica como para ir evolucionando junto con los cambios sociológicos del municipio. La Constitución mantiene inalterado el tradicional sistema departamental y desarrolla un esquema normativo que se va a reiterar, casi textualmente en la futura Constitución de 1916. Establece, además, un Departamento Ejecutivo y un



Departamento Deliberativo, remitiendo a la legislatura el deslinde de atribuciones y facultades de cada uno y confiéndoles las facultades necesarias para que puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales .

### **La Constitución de 1900.**

El 23 de febrero de 1900 es sancionada una nueva Constitución que para Olascoaga está más o menos calcada en la anterior de 1895 y las modificaciones fundamentales respondieron a fines políticos pocas veces encuadrados con las necesidades de la provincia.

Esta Constitución elimina la limitación del sufragio que consagraba su predecesora, como asimismo la proporcionalidad como principio general de representación, se mantiene la misma estructura tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo en lo que respecta a composición, duración y renovación para el primero, y prohibición de reelección para el segundo, mientras que para la reforma constitucional se elimina el referéndum. La nota más novedosa viene de la mano del Poder Judicial, se instaura una Suprema Corte que no es permanente, constituida por cinco miembros de las cámaras de apelaciones por sorteo para cada caso a resolver, lo cual debilita sensiblemente a este poder.

En el ámbito municipal se establece taxativamente el número de municipalidades previendo la existencia de las mismas solamente en los departamentos de Capital, Guaymallén, Las Heras, Belgrano, Junín, Luján, Maipú, Rivadavia, San Martín y San Rafael, siendo un error, en nuestra opinión, introducir una limitación expresa. Por otra parte, establece que el cargo de Presidente de la Municipalidad es designado por el Poder Ejecutivo, lo que marca una nota centralista y consolida el manejo político de los gobernadores sobre las cuestiones municipales. Se mantiene el carácter de carga pública inexcusable en cuanto al ejercicio de las funciones municipales junto a su gratuidad como asimismo la limitación del ejercicio de derechos electorales a quienes pagan impuestos y saben leer y escribir.

### **La Constitución de 1910.**

El marcado centralismo de Emilio Civit y las múltiples críticas suscitadas por la sanción de la Constitución del año 1900, explican y provocan la declaración de la necesidad de la reforma y el llamado a una Convención, que sesiona hasta 1909.

Sostiene Olascoaga que los convencionales establecieron una novedad en esta reforma pues redactaron una Constitución adaptándola a la ciencia del Derecho, es decir, incluyendo en la misma sólo lo que ella puede comprender con arreglo al derecho político moderno, y en tal sentido, por ejemplo, suprimieron más de ochenta artículos de la constitución anterior y también el preámbulo.

Entre las principales notas se destacan la introducción de derechos sociales, estableciendo que la Legislatura dictará leyes que garanticen la libertad de trabajo y que reglamente el trabajo de mujeres y niños, y la salubridad en las fábricas, se elimina el sostenimiento del culto católico, se reduce el número de artículos referidos a declaraciones, derechos y garantías, se mantiene la estructura de los poderes Legislativo y Ejecutivo, para este último se amplía a cuatro años el mandato, y se introduce para el primero la elección directa de diputados y senadores, se restablece la Suprema Corte como órgano permanente pero sus miembros carecen de inamovilidad, no hay referéndum para la reforma constitucional pero se exige que la ley que declara la necesidad de reforma contenga los artículos a reformar.

En materia municipal, en apenas seis artículos, define un cambio sustancial en el régimen vigente y diseña un modelo cercano al de municipio urbano, estableciendo que la creación de "municipalidades" o "comisiones municipales" tiene por base la población, y deja a la ley determinar en qué casos se aplicará cada una y el radio que corresponderá a los municipios. Asimismo prevé la posibilidad de crear juntas de fomento en los lugares poblados fuera del radio de los municipios, remitiendo a la ley orgánica de municipalidades, comisiones y juntas, como así también los recursos y ramos de imposición que les corresponderán. Sólo menciona como atribuciones municipales la de votar anualmente el presupuesto de gastos y recursos, el establecimiento de impuestos y su recaudación, agregando que las comisiones tendrán las mismas atribuciones que las municipalidades.

### **La Constitución de 1916.**

En el año 1916 se convoca a una nueva Convención Constituyente, cuyos efectos perdurarán en el tiempo y se extenderán hasta nuestros días. La Constitución de 1916 es un instrumento de avanzada para su época. Precede a la de Querétaro de 1917, y la de Weimar de 1919 en la introducción de derechos sociales y reglamentación del trabajo de mujeres y menores.

Sin perjuicio de ello, los cambios sociales, económicos y políticos de la provincia determinados por casi un siglo de vigencia de dicho texto resultan innegables y el paso del tiempo sugiere la importancia de nuevas necesidades y retos que deben ser asumidos por el constituyente y por el legislador, de forma tal, de dar cabida según los puntos, a una reforma constitucional y modernas leyes que acompañen y trasciendan la coyuntura actual.

### **El concepto de constitución.**

De los debates de la Convención de 1916 se desprende la vigencia de un concepto de constitución inspirado en la influencia de las ideas filosóficas y políticas de un positivismo evolucionista, imperante en las concepciones de la época. Los constituyentes profesaron una idea de la Constitución sometida al proceso de evolución progresiva, casi biológica de las instituciones, hacia un objetivo de felicidad del hombre. Son tiempos de fe en las posibilidades organizadoras del derecho y de un progresismo optimista. Fe en la ciencia, en el derecho y en la capacidad de los hombres para moldear y conformar la sociedad a los dictados de un evolucionismo humanista perfectivo e ilimitado.

## **II. Reformas constitucionales posteriores.**

### **La Constitución de 1948/9.**

El día 10 de marzo de 1949 comienza a regir en Mendoza una nueva Constitución provincial debatida a lo largo de 1948. El gobierno surgido del golpe de estado de setiembre de 1955 dispuso el retorno al texto constitucional del 16, con lo cual la reforma de 1948 es eminentemente doctrinaria, pero resulta interesante puntualizar brevemente sus principales lineamientos.

1. En lo que respecta a declaraciones, derechos y garantías, esta Constitución separa las primeras que se desarrollan en un capítulo aparte de los derechos y las garantías, con una estructura típica de la organización constitucional liberal republicana – soberanía popular, división del poder en tres ramas, publicidad de los actos de gobierno-, sumada a la ratificación del federalismo y cierto tinte social y estatista que reflejan el espíritu de la época.

El tratamiento de los derechos sociales y su introducción en la Carta provincial fue sin duda el fruto del avance del Constitucionalismo Social imperante, como lo reflejan los

siguientes: descanso hebdomadario y anual obligatorio, salario mínimo, vital y familiar, móvil con relación al costo de la vida, igual remuneración por igual trabajo, sea de hombres, mujeres o menores, vivienda higiénica, cómoda y barata, amparo del trabajo de menores y mujeres, protección a la madre y al niño, derecho al aprendizaje y a la capacitación, seguros sociales de accidentes, enfermedades, invalidez, vejez, desocupación y otros riesgos, libertad de agremiación, jornada máxima de trabajo, reducida para trabajo nocturno y de menores, etc.

2. El tratamiento del régimen económico y financiero y la inclusión de bases precisas se vincula con los derechos sociales, y así se establece la función social de la producción agrícola, industrial y minera, del comercio y del crédito, como del trabajo y de la propiedad, la inembargabilidad del bien de familia y de los elementos necesarios para el trabajo intelectual y manual, el principio de que la tierra debe pertenecer a quien la trabaje, el establecimiento del seguro agrícola y de la promoción de pequeños productores vitivinícolas, cooperativas y bodegas regionales, la explotación estatal de los servicios públicos y fuentes de energía, etc.

3. En relación con los tres órganos del poder presentaba algunas innovaciones. En el Legislativo se mantuvo la estructura bicameral, pero los diputados se elegían considerando a la provincia como un distrito electoral único correspondiendo a los ganadores dos tercios de los representantes y un tercio a la minoría, sin especificar reparto proporcional alguno, mientras que los Senadores se elegían dividiendo a la provincia en diez secciones electorales con la finalidad de dar representación a los departamentos. El Ejecutivo permaneció sin mayores cambios, con cuatro años de mandato y se removió el obstáculo para el Gobernador saliente de acceder al cargo de senador nacional. Por su parte, el Poder Judicial sigue la estructura de la anterior constitución aunque aceptándose como principio general que la remuneración de los magistrados no podía ser alterada salvo el caso de reducciones y aumentos de carácter general, y que los mismos estarían sujetos al pago de impuestos.

4. Sobre la reforma constitucional se mantuvo el referéndum popular pero en lugar de hablar de mayoría de electores se refería a votantes, en cuanto a la reforma de un solo artículo por la Legislatura se excluyen de este mecanismo los capítulos referidos a declaraciones generales, derechos y garantías, derechos de los trabajadores y régimen electoral, y se declara soberana a la Convención Constituyente pero



solo en cuanto podrá resolver si reforma o no la Constitución, dejando aclarado que no podrá considerar otros artículos que los especificados en la ley que declaró la necesidad de la reforma.

5. En materia municipal establece un sistema cercano al del municipio distrito, al disponer que "La administración de los intereses y servicios locales en la capital y los centros urbanos dotados de la amplitud territorial que fije la ley para cada municipio, estará a cargo de sus propias autoridades municipales". En cuanto al gobierno, dispone que se establecerán municipalidades con un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo en la ciudad o villa cabecera de cada departamento, en los centros urbanos de más de ocho mil habitantes y en los centros urbanos de distrito ubicados a más de cien kilómetros del asiento de la comuna departamental, siempre que tengan más de mil quinientos habitantes, y para los restantes centros urbanos de más de quinientos habitantes, prevé autoridades municipales cuya designación organización y atribuciones determinará la ley de modo uniforme y de acuerdo con la población que se tomará como base para la fijación de los distintos tipos de gobierno local. Regula asimismo la elección directa de concejales e intendentes –salvo en la Capital- con una muy detallada enumeración de los deberes y atribuciones de las Municipalidades (art. 216) .

### **La Constitución de 1965.**

En el año 1965 se lleva a cabo una controvertida reforma de la Constitución provincial que, entre otras modificaciones generales de importancia, la Constituyente introduce el colegio electoral para la elección de gobernador y vice de la provincia y para la elección de intendentes municipales; fija una nueva distribución de los distritos electorales, unifica los mandatos en cuatro años para Gobernador, Vicegobernador, Senadores y Diputados provinciales, Intendentes y Concejales municipales, y agrega reformas menores en la composición de las cámaras legislativas y también en algunos aspectos del Poder Judicial.

### **La Constitución de 1916 y sus enmiendas.**

El texto constitucional vigente ha experimentado, a partir de 1916, varias reformas de un solo artículo, una reforma parcial (1965) y una reforma total (1948/9) como vimos en el punto anterior.

Ahora bien entre el golpe de Estado de junio de 1966 y el restablecimiento de la legalidad institucional en 1983 no se vislumbró en Mendoza mayor preocupación por la reforma constitucional, dado que la mayor parte de esos años estuvo signada por gobiernos de facto. En cambio a partir de diciembre de 1983 los afanes reformistas se hicieron sentir, registrándose en los archivos legislativos hasta la fecha cuarenta y nueve proyectos de revisión de la Constitución, varios de ellos de enmienda (reforma de un solo artículo) que se concretaron, mientras que los de reforma total o parcial no tuvieron la misma suerte .

Las reformas de un solo artículo o enmiendas son resueltas por ley de la Legislatura aprobada por los votos de dos tercios de las Cámaras y posteriormente sometidas a referéndum popular ratificatorio, pudiendo destacarse entre las más importantes las siguientes: el restablecimiento de la elección directa del Gobernador y Vicegobernador por ley 5047, del 24 de septiembre de 1985, la elección directa también del Intendente por ley 5499 del 21 de diciembre de 1989, la incorporación de los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos y a toda fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa como pertenecientes al patrimonio del Estado Provincial, disponiéndose pautas sobre su explotación, mediante la ley 5557 del 22 de agosto de 1990, la constitucionalización del Consejo de la Magistratura mediante ley 6524 del 17 de septiembre de 1997, y la última enmienda acaecida en el 2005, por ley 7405 del 2 de agosto, que excluye de la garantía de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados a la actualización monetaria de las mismas mediante índices de precios y/o cualquier otro mecanismo de ajuste, normas que se sanciona en el marco del conflicto sostenido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Por último, los intentos fallidos de reforma total o parcial han sido varios. En 1987 se declara la necesidad de reforma total de la Constitución, se convoca a referéndum al electorado, alcanzando los votos afirmativos el 45,74% de los empadronados, lo que implicaba mayoría absoluta de votantes pero no de electores inscriptos en el padrón electoral. Atento a que la Constitución exige la mayoría de los electores de la provincia pero no especifica si se trata de votantes o empadronados, la cuestión llega a decisión de la Suprema Corte provincial, la cual resuelve a favor de la segunda, entendiendo que no se habría alcanzado la mayoría absoluta de empadronados por lo que, el proceso de reforma terminó en dicha instancia .

Cuatro años después se intenta nuevamente. La Legislatura aprueba la necesidad de reforma parcial de la Constitución y se obtiene en el referéndum la mayoría de votos afirmativos de los votantes pero no alcanzaba a configurar la mayoría absoluta de los electores, por lo que, se frustra también este procedimiento, atento a los parámetros sentados por el Superior Tribunal provincial.

### **Visión jurisprudencial de la Constitución vigente.**

La labor jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia provincial ha sido muy fructífera en aspectos constitucionales gracias a una interpretación dinámica e integradora. Un análisis sucinto de algunos casos emblemáticos revela la importancia de la doctrina judicial del más alto tribunal de la provincia y su aporte a un proceso de evolución gradual de la materia constitucional, más allá de las reformas en sentido estricto. La visión jurisprudencial sirve como aporte interpretativo de las cláusulas constitucionales vigentes, completando en buena medida el contenido y alcance de un texto que data de principios del siglo XX.

En relación con la parte orgánica de la Constitución, teniendo presente que, por la época de su sanción, no ha incluido derechos de tercera generación ni hace mención a los tratados sobre derechos humanos que luego de 1994 tienen jerarquía constitucional a nivel nacional, la Suprema Corte ha salvado esta omisión reconociendo y haciendo operativos a todos los derechos incluidos en los instrumentos internacionales citados.

En torno a las garantías, dado que en Mendoza el amparo, el habeas data y el habeas corpus tienen rango legislativo, el Superior Tribunal ha hecho aplicación del art. 43 de la Constitución Nacional en beneficio de una mayor protección de los derechos tutelados.

En materia de medio ambiente y recursos naturales la provincia de Mendoza posee una profusa legislación que data principalmente de comienzos de la década del noventa, adelantándose a la posterior recepción en la Constitución Nacional (arts. 41, 124), y la jurisprudencia de la Suprema Corte ha dado importante ejemplo en el reconocimiento de la existencia y aplicabilidad del Derecho Ambiental.

En materia municipal son numerosos los fallos que muestran la clara vocación por la autonomía del Superior Tribunal que, aún con anterioridad a la reforma nacional de

1994 e incluso al leading case “Rivademar”, han entendido al municipio como una institución natural, de base histórica y sociológica, dotado de poder tributario propio y originario que le permita cumplir con sus cometidos existenciales.

Respecto a la reforma de la Constitución, específicamente en torno a la mayoría exigida en relación con el voto popular, la jurisprudencia de este Tribunal ha suscitado discrepancias política, partidista, legal y doctrinaria, y en definitiva ha endurecido el procedimiento de reforma. El célebre caso fallado en 1989 se funda en una interpretación gramatical, teleológica, normológica, histórica y concluye sosteniendo que el procedimiento exige la mayoría absoluta de los inscriptos en el padrón electoral.

### **Equipo de Trabajo:**

#### **Responsable del diseño y elaboración:**

M.P.A. Juan Carlos Aguiló

#### **Coordinador General:**

Mgter. Javier Díaz Araujo

#### **Investigadores Principales:**

Dra. María Gabriela Ábalos

Mgter. Alejandro Belmonte

#### **Investigadores Auxiliares:**

Lic. Vanina Pereyra

Srta. Noelia Naranjo

Abog. Federico Dangelo

Lic. Lucrecia D’Agostino

#### **Referente Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno de la provincia de Mendoza:**

Lic. María Soledad Benegas