



Programa N° 15 – “LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES”

Esquema de contenidos:

- *La evolución institucional de Mendoza y el surgimiento de las principales instituciones.*
- *La etapa de la constitución semiflexible.*
- *La Constitución Provincial de 1854 y las sucesivas modificaciones y reformas.*
- *La moderna Constitución de 1916.*
- *La necesaria reforma actual.*

Indices de Tema

[Sinopsis.](#)

[Introducción](#)

[El período de las constituciones rígidas](#)

[Las reformas frustradas](#)

[Una nueva reforma constitucional](#)

Sinopsis

- Entre 1820 y 1853, la provincia careció de un texto constitucional. Fue éste un período en el que la transformación y organización local se verificó a través de leyes fundamentales individuales. Es por esto que se caracteriza el período como una etapa de constitución semiflexible.
- En 1854 se dictó la Constitución Provincial, siguiendo el artículo °5 de la Constitución Nacional que establecía que cada provincia debía organizarse constitucionalmente. El proyecto sobre el que se realizó fue el propuesto por el Jurisconsulto Juan Bautista Alberdi.
- De la Constitución Provincial de 1854 se sucedieron las reformas de 1894/5, 1900, 1910, 1916 y la de 1948/9; más las correspondientes enmiendas de sólo un artículo por año, arbitradas desde 1916.
- En 1916 se realizó una nueva reforma de la Constitución Provincial, la cual se destacó por su modernismo jurídico, y por haber incluido una destacada legislación social entre sus artículos.



Introducción

La palabra "constitución", definida como la opinión madurada de un sujeto colectivo en la acción de reglamentar o instituir cierto orden, nos lleva a concentrar la atención en el modus vivendi que adopta una sociedad en el acto político de crearse o de reformarse.

El largo camino que desemboca en lo que es la actual Mendoza nació, marginalmente, al calor de estructuras imperiales y, el itinerario comienza a partir de la fundación de la "ciudad", en 1561; momento en que se designó los miembros del primer Cabildo. Antes de que concluyera la década de la fundación se erigió el "*Corregimiento de Cuyo*". Con la instalación de esta unidad geográfica, política y administrativa, quedó prefigurado el ámbito de esta región histórica. En 1776 se operó un importante cambio con la creación del Virreinato del Río de la Plata. La nueva jurisdicción territorial puso fin a la dependencia que aquél tenía con la gobernación de Chile e impuso un nuevo centro de gravitación en torno de Buenos Aires, convertida por este hecho en capital del virreinato.

Mendoza, por obra de la Real Ordenanza de Intendentes de 1783 había quedado sujeta a la Gobernación de Córdoba, pero luego, bajo techo republicano, y por razones de estrategia revolucionaria, volvería a instalarse -entre 1813 y 1820- como "*Gobernación Intendencia de Cuyo*". La vida de esta jurisdicción fue breve pues, al cabo de siete años, empujada por vientos federales, se fragmentó dando lugar a las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.

Con la adhesión de Mendoza a la Revolución de Mayo y bajo la influencia de la ideología en boga, se reconoció a la *soberanía del pueblo* como origen de la nueva legitimidad y se sentó el *principio de legalidad*; se optó por la forma *representativa* de gobierno con la incorporación de representantes, y se estableció el *mandato imperativo*.

En este contexto, al escindirse la provincia como entidad autónoma, en 1820, se inició un proceso de construcción de poderes locales instituyéndose la *separación tripartita* de los mismos. Por obra del cambio, se instaló un Poder Ejecutivo y, junto a él, la Junta de Representantes -luego llamada Sala- que nació como cuerpo consultivo pero rápidamente evolucionó a órgano legislativo. Finalmente, se estableció una Cámara de Justicia destinada a resolver asuntos litigiosos.

Paralelamente, con la configuración de estos órganos, se fue afirmando el *origen electivo de las autoridades*, la *periodicidad de las funciones*, la voluntad de hacer efectiva la *responsabilidad política de los funcionarios*, y la necesaria *publicidad de los actos de gobierno* mediante la edición de un Registro Ministerial.

En estos primeros tiempos, el listado de principios fundamentales se vio incrementado con las bases dadas para asegurar la *libertad de imprenta*; la *defensa de la religión Católica*, los *derechos del ciudadano*, la *independencia*, la *libertad*, la *seguridad individual* y la *igualdad ante la ley*.

Hacia 1825, en un ámbito constreñido por el debate sobre la organización estatal, se manifestó la tendencia en favor de un *federalismo moderado o mixto*. Y en el campo de los

derechos políticos, se consagró el *sufragio calificado* que, al coexistir con la soberanía del pueblo, dio como resultado un régimen restringido en la participación política. En tal sentido, la exigencia de requisitos de capacidad económica u otras para poder votar, como para acceder al poder, propias de un orden liberal burgués, fueron compatibles -por un lado- con la importancia dada en esta etapa a un nuevo sujeto político: el *ciudadano*; y -por otro- al papel de la *propiedad como productora de derecho*.

Entre 1820 y 1853, la provincia careció de un texto constitucional redactado en un solo cuerpo documental y orgánico. Fue éste un período en el que la transformación y organización local se verificó a través de leyes fundamentales individuales y, como es obvio, el mecanismo de reforma fue el de la legislación ordinaria. Es por esto que se ha caracterizado el período como una etapa de constitución semiflexible.

Tomás Godoy Cruz, fue electo gobernador político y militar en 1820. De este modo quedó institucionalizada la figura del "gobernador" que, entre 1820-1823, apeló a la denominación de "gobernador intendente" y, poco después, a la de "gobernador y capitán general".

Dentro de las atribuciones del primer magistrado local se destacan: la *potestad gubernativa* y la *militar*; sumándose a ellas, la *iniciativa legislativa* y, dentro de la *función administrativa*, la facultad reglamentaria y la potestad de nombrar a los jueces; en distintas oportunidades, se le otorgaron las *facultades ordinarias y extraordinarias* y, en una sola ocasión en 1845, la *suma del poder*.

Casi en forma inmediata a la aparición de la figura del gobernador de la provincia, se instaló la "Junta Representativa del Pueblo Soberano" compuesta originariamente por cinco miembros. Comenzó como consejo consultivo y de control, y aunque en ese inicio se le vedó la facultad de dictar leyes, pronto mutó a la categoría de órgano legislativo. En cuanto al número de sus integrantes, el cuerpo avanzó, con altibajos, hasta culminar en un tope de 25. Las tareas legislativas eran gratuitas, de ahí la dificultad, muchas veces, para reunir quórum.

En el esquema de separación de poderes, la organización judicial, fue la rama en donde la revolución no introdujo cambios sustanciales, y la estructura tradicional continuó con algunas modificaciones.

El *régimen del agua* fue y es asunto prioritario en Mendoza por razones geoclimáticas, de ahí que su inserción en la normativa local data de antaño. La *alcaldía de agua* nació en el siglo XVII. Esta rama, que conjugaba sin mucha diferenciación lo administrativo y lo jurisdiccional, instituyó con la Revolución el *regidor juez de aguas*, y al desaparecer el Cabildo cesó este regidor, reimplantándose con estas facultades el *juzgado de aguas* en 1833. Por el reglamento de 1844 se le otorgó al *juez general de aguas* ambas facultades, pero, a medida que se afianzaba la idea de separación de poderes, se optó por privarle de la función judicial.. Bajo el orden republicano se siguió reglamentando en la materia y, hacia 1884, se estableció por ley el "Departamento General de Aguas". Dada la importancia del tema se hicieron eco todos los textos fundamentales, y en 1895, el "Departamento de Irrigación" pasó a ser instituto constitucional.

El período de las constituciones rígidas

Esta segunda etapa nació enmarcada por nuestra Suprema Norma Nacional de 1853 y por la primera Constitución racional normativa dictada para Mendoza en 1854. A partir de ésta se sucedieron las reformas de 1894/5, 1900, 1910, 1916 y la de 1948/9; más las correspondientes enmiendas de sólo un artículo por año, arbitradas desde 1916.

Las *Declaraciones Generales* estatuyeron la *forma republicana y representativa de gobierno*, dos textos incluyeron el sistema *federal* la Constitución de 1895 y la de 1948; y uno solo explicitó que el régimen era *democrático* la Constitución de 1948, tal como lo había subrayado en el origen la de 1854, al sostener: "*la soberanía reside en el pueblo..*". Dentro de las notas republicanas la *separación de poderes* y el *control* estuvieron siempre presentes; y junto a ellas, se ubicaron otras como la *periodicidad*, la *responsabilidad* de los funcionarios, y entre las garantías el *Habeas Corpus*, desde 1895.

Asimismo, bajo el paradigma del constitucionalismo clásico, el liberalismo puso el acento en el individuo y en todas las Cartas se le reconocieron derechos propios de la condición humana; entre los enumerados estaban el de la igualdad, el de profesar libremente el culto, el de propiedad y -desde 1895- los de la personalidad, etc. En cuanto a los derechos políticos hubo variantes: desde el sufragio calificado que quiso imponer -y luego suprimió- el proyecto original de la de 1854, la ley de 1864 y el texto constitucional de 1894/5 (el art.54 exigía ser alfabeto o contribuyente), hasta su desaparición en 1900. En el ámbito municipal se constitucionalizó esta calificación en 1894/5 -algo ya previsto en cierta legislación anterior- y, consecuentemente, se dispuso que el ejercicio de estas funciones sería carga pública.

En cuanto a los derechos sociales se legisló a comienzos de siglo sobre descanso dominical, amparo al servicio doméstico, obligación de asiento con respaldo para los empleados, creación del Departamento del Trabajo, de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, etc.

En esta etapa de constituciones rígidas, se instituyó la *legislatura* unicameral, subsistiendo la Sala con 25 diputados. Con la primera Constitución se observa una Cámara legislativa que privilegiaba en su composición a quienes poseían bienes y las tareas de los legisladores fueron gratuitas hasta 1918.

Con respecto al mandato, éste fue primeramente de dos años, a partir de la reforma de 1894/5 -incluyendo el texto de 1916- de tres, y finalmente de cuatro, siendo además reelegibles. El Senado, establecido desde 1895, se conformaba por elección directa, con un mandato que partió de seis años y disminuyó después a cuatro; y con un senador por Capital y uno por cada departamento, criterio que cambió en la de 1916, que los estableció en proporción a la población de cada una de las secciones electorales, diluyendo así el anterior perfil institucional.

Dentro del mecanismo impuesto por el sistema bicameral, se mantuvieron junto a las *atribuciones clásicas* de la Sala (legislar, controlar, elegir gobernador, admitir o no su renuncia,



llamar al ministro para que dé explicaciones, etc.), el ejercicio de *funciones legislativas preconstituyentes y electorales*.

El *Poder Ejecutivo* fue constitucionalizado en forma colegiada entre 1854 y 1894, para lo que se designó a un Consejo de Gobierno. Pero esta novedosa configuración no alteró la unipersonalidad de aquél, en primer lugar, porque el Consejo sólo actuaba como órgano consultivo y colegislador; y en segundo lugar, porque prácticamente todos sus integrantes eran nombrados por decisión del gobernador. El mandato gubernativo de tres años tuvo larga data en la vida local, elevándose a cuatro en las constituciones de 1910 y 1948/9, tal como rige hoy por la reforma parcial de 1965.

Para acceder a la magistratura local había que reunir requisitos de edad y nacionalidad, aunque sólo en la constitución de 1854 se habían impuesto exigencias de fortuna y confesionalidad.

Por razones de buen gobierno, desde 1895 se estableció constitucionalmente la figura del vicegobernador con la función eventual de reemplazar al gobernador y con la permanente de presidir el Senado provincial.

En cuanto a las atribuciones, el Ejecutivo mantuvo la *función de gobierno*, la *facultad colegislativa*, el *patronato*, la *jefatura de la Administración General*, mientras hubo milicias, la dirección de éstas, tenía la *representación de la provincia*, por la de 1854 podía *conmutar la pena capital* y desde 1895 fue facultado para *indultar y conmutar penas por delitos políticos, comunes* o los que estaban sujetos a la jurisdicción provincial.

Al comenzar la segunda mitad del siglo XIX se instaló, también por obra constitucional, un Poder Judicial de tres miembros, estructurado sobre la tradicional Cámara de Justicia, el que, paralelamente, estuvo acompañado por tribunales inferiores. En la constitución de 1894/5 se puntualizaron con más precisión los órganos según las distintas instancias: Suprema Corte, Cámara de apelaciones, jueces de primera instancia, agente fiscal, asesores o defensores de menores, pobres y ausentes, y en capítulo especial, la justicia de paz.

El más alto tribunal local era nombrado por el gobernador, de una terna que le proponía su Consejo en la Constitución de 1854, y del Senado después. Sus miembros eran *inamovibles*, si bien eran pasibles de juicio político.

En el ciclo iniciado en 1854, el sistema institucional mendocino se articuló constitucionalmente con otros institutos orgánicos: El *régimen municipal* instituido por la Constitución de 1854 recién se concretó en 1868.

También la *Educación e Instrucción Pública*; fue un tema prefijado por nuestra Carta Constitucional. Este interés fue realmente prioritario para Mendoza que, en sus textos fundamentales, otorgó atención preferencial a la enseñanza primaria, estatuyendo las bases y fines del sistema educativo, sus niveles, especialidades y la organización administrativa.

Las reformas frustradas

La Constitución Provincial de 1916 es la que actualmente está vigente en Mendoza, si bien con algunas reformas que se le han realizado durante el siglo XX. Por influencia de la Ley Sáenz Peña, la Constitución de 1916 mantuvo el voto universal, pero acotó, además, que debía ser secreto y obligatorio; conceptos repetidos en el texto de 1948/9, donde se sostuvo que también era igualitario y directo.

En cuanto al *Tribunal de Cuentas*, su origen se rastrea en el orden indiano pero, después de la Revolución, el primer intento de instituirlo en Mendoza fue con la Constitución de 1894/5 -que no se concretó-, desapareció del articulado en las de 1900 y 1910, y lo volvió a incluir la Constitución de 1916, instalándose recién en 1933. Este cuerpo, de composición mixta, nació por la necesidad de supervisar el manejo de los fondos públicos en varias reparticiones (Municipalidades, Superintendencia de Irrigación, Dirección General de Escuelas), y tenía jurisdicción en todo el territorio provincial.

Esta Constitución realizó la separación de la figura del Fiscal de Estado de la del Ministerio Público, y creó la Asesoría de Gobierno. Así al *Fiscal de Estado* le correspondía defender el patrimonio del fisco, atento a todo aquello que afecte a los intereses del Estado; ya sea para demandar ante la Suprema Corte toda ley, decreto o resolución que perjudique a aquellos y como parte en los procesos ante el Tribunal de Cuentas, con la facultad de controlar la legalidad de los actos de la administración pública.

En 1942, durante el gobierno del Partido Demócrata, se sancionó una ley de necesidad de reforma. Sobre esta base, el Poder Ejecutivo convocó a elecciones constituyentes. Realizados los comicios, resultó ganador aquel partido que obtuvo dos tercios de las bancas en juego. De esta forma quedó constituida la convención constituyente provincial. El tema más polémico se centró en la educación. Un sector del oficialismo propició la implantación de la enseñanza religiosa en la escuela pública. Desde diversos sectores se manifestaron opiniones en una y otra dirección. La mayoría de la Convención se manifestó contraria a la propuesta. De todas maneras, apenas se pudo trascender del debate educativo. En junio de 1943, cuando el cuerpo todavía se encontraba en plena tarea, se produjo el golpe de estado que derrocó al gobierno nacional y a las autoridades constituidas y constituyentes. En consecuencia, la Convención se disolvió sin poder reformar la Carta Magna.

En 1948 se verificó un nuevo intento de modificar la Constitución. El gobernador, tomando la ley de necesidad de reforma de 1942, convocó a elecciones de diputados constituyentes. El opositor Partido Demócrata impugnó la convocatoria, alegando que la ley no se podía aplicar, y se abstuvo de participar en los comicios. El proceso siguió adelante, y en la convención la mayoría de las bancas quedó para el partido gobernante, que era el peronismo, mientras las de la oposición fueron ocupadas por radicales, comunistas y un laborista. Después de un año de fecunda deliberación, se acordó la reforma constitucional. Como novedades, se establecía la propiedad provincial de los hidrocarburos, la representación de todos los

departamentos y de las minorías en el Senado, y la función social de la propiedad, entre los principales temas. En este sentido, juristas ajenos a la militancia oficialista han apreciado en términos muy positivos esta reforma, destacando la riqueza de sus debates.

En esta Constitución se sancionó una parte destacada de derechos sociales, con la incorporación de los Derechos del trabajador, protección a la ancianidad, régimen económico financiero y salud pública. Y fue por este último contexto de cometidos estatales que la provincia quedó definitivamente inscripta dentro del denominado "Estado de bienestar".

A pesar de todo, estas promisorias expectativas no tardarían en frustrarse. En 1949, el Partido Peronista, fuertemente presionado desde Buenos Aires, resolvió modificar la Constitución Provincial recientemente dictada. A tal efecto, convocó a una Asamblea Legislativa que celebró sesiones especiales para introducir los cambios, entre ellos, dejar sin efecto el artículo por el cual Mendoza había fijado la propiedad provincial de los recursos petroleros. La reforma tuvo corta duración, porque por el golpe de estado de 1955, el gobierno que surgió de él dejó sin efecto las reformas constitucionales impulsadas durante la administración justicialista. Así, por decreto, el gobernador de facto Isidoro Busquets derogó la Carta de 1948/9 y puso en vigencia la anterior de 1916, que hoy nos rige.

En 1965 se puso en marcha una nueva reforma. Esta vez la Convención Constituyente quedó controlada por una coalición de demócratas y radicales, que hacían causa común contra quien consideraban su más formidable adversario: el peronismo. Lo irregular de esta reforma -considerada por ello inconstitucional- fue no haber respetado las reglas del Poder Constituyente constituido, al abordar una temática modificatoria del sistema electoral para la cual no había sido convocada. En la oportunidad, dejó sin efecto la elección directa del gobernador e impuso el procedimiento indirecto. De esta manera, los ciudadanos debían votar por una lista de electores que, constituida en colegio electoral, designaba al gobernador.

Las reformas de 1965 fueron derogadas, poco después, con otro método. La misma Constitución (1916) arbitraba la posibilidad de modificar hasta un artículo por año mediante una ley provincial, con condición de someter la cláusula a consideración del pueblo en las siguientes elecciones de diputados. Con este procedimiento -en 1985, 1991 y 1997- se convalidaron enmiendas a los sistemas de elección de gobernador y de intendentes, volviéndose al mecanismo directo; se estatuyó la propiedad provincial de los hidrocarburos, como ya dijimos, y se introdujo una importante modificación para el sistema judicial, al incorporarse el Consejo de la Magistratura para la nominación de los jueces.

Una nueva reforma constitucional

Atento lo expuesto, y ante una nueva reforma de la Carta local, no está demás reiterar esta visión de la Constitución como fórmula política de organización integral de la comunidad; como corpus existencial, que engloba una totalidad llena de contenido histórico, político, social, cultural, etc.



Los presentes textos son un extracto de:

"Mendoza a través de su historia", Roig, Arturo; Lacoste, Pablo y Satlari, María Cristina, compiladores. Mendoza, 2004, Caviar Blue.

"Mendoza: Economía y Cultura", Roig, Arturo; Lacoste, Pablo y Satlari, María Cristina, Compiladores. Mendoza, 2004, Caviar Blue.

Copyright Editorial Caviar Blue